

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

La Nature Juridique

de la

Réquisition Militaire

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(ès sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le 27 Novembre 1920 à 4 heures du soir.

PAR

Jean CALMÉJANE-COURSE

Lauréat de la Faculté de Droit de Paris

Avocat à la Cour de Paris

Adjoint à l'Intendance militaire du Cadre Auxiliaire.

Président : M. René JACQUELIN, professeur.

Suffragants } MM. BASDEVANT } *agregés.*
 } ROLLAND }

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^{ie}

Éditeurs

14, RUE SOUFFLOT, 14

1920

THESE
POUR LE DOCTORAT

***La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.***

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

La Nature Juridique

de la

Réquisition Militaire

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(ès sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le 27 Novembre 1920 à 4 heures du soir.

PAR

Jean CALMÉJANE-COURSE

Lauréat de la Faculté de Droit de Paris

Avocat à la Cour de Paris

Adjoint à l'Intendance militaire du Cadre Auxiliaire.

Président : M. René JACQUELIN, professeur.

<i>Suffragants</i>	}	MM. BASDEVANT ROLLAND	}	<i>agrégés.</i>
--------------------	---	--------------------------	---	-----------------

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^{ie}

Éditeurs

14, RUE SOUFFLOT, 14

1920



A MONSIEUR L'INTENDANT-GÉNÉRAL BOURGEOIS

ANCIEN INTENDANT-GÉNÉRAL

INTENDANT DE LA VI^e ARMÉE, QUI FUT MON CHEF

Je dédie ce Travail

TABLE DES MATIÈRES-PLAN

Bibliographie.....	xv
Introduction.....	1
Chapitre préliminaire :	
Position et délimitation de la question.....	9
Immense portée pratique du point de droit envisagé.....	14
Exposé et justification de la méthode suivie.....	22

PREMIÈRE PARTIE

Vue d'ensemble historique préalable jusqu'à la guerre
de 1914-1918

*(Sommaire description de l'institution en elle-même
et mise en lumière de ses traits essentiels)*

Généralités. — Définition	31
L'Antiquité : la réquisition militaire à Rome.....	37
I. Sous la République	38
II. Sous l'Empire	44
Sous les Mérovingiens	56
Sous les Carolingiens	57
Sous la Féodalité.....	60

Sous la Monarchie française depuis les Capétiens jusqu'en 1789.	63
<i>De Saint-Louis aux armées permanentes (1439)</i>	<i>63</i>
<i>Des armées permanentes à Louis XIII</i>	<i>65</i>
<i>De la Monarchie absolue à 1789.</i>	<i>68</i>
Sous Louis XIII et Richelieu	68
Sous Louis XIV	70
Sous Louis XV et Louis XVI.	71
 Sous la Révolution :	
<i>Généralités</i>	<i>73</i>
<i>Les Textes</i>	<i>76</i>
I. Constituante et Législative	76
II. Convention	77
III. Directoire	83
 Période Consulaire et impériale et débuts de la Restauration (1799-1816)	84
Période de 1816 à 1870	88
La Guerre de 1870	91
Précédents et travaux préparatoires de la loi du 3 juillet 1877.	93
Précédents	93
Travaux préparatoires	94
 Loi du 3 juillet 1877	110
Extension de la loi de 1877 entre 1877 et 1914	117
<i>Appendice I. — Le Contentieux de 1877 à 1914.</i>	<i>121</i>
<i>Appendice II. — La Doctrine de 1877 à 1914</i>	<i>122</i>
<i>Appendice III. — Caractères essentiels de la réquisition. Résumé.</i>	<i>129</i>

DEUXIÈME PARTIE

Influence de la guerre de 1914-1918 sur la recherche de la nature juridique de la réquisition

Les Systèmes élaborés sur la nature juridique et l'indemnisation (*administration, doctrine, jurisprudence*)

CHAPITRE PREMIER. — Evolution de la réquisition militaire pendant la guerre de 1914-1918	133
SECT. I. — Réquisition militaire proprement dite	133
SECT. II. — Réquisitions civiles	137
CHAPITRE II. — Nécessité d'étudier la nature juridique de la réquisition. Formation des théories.....	142
SECT. I. — Motifs de la recherche de la nature juridique.....	142
SECT. II. — Importance pratique des théories sur la nature juridique et l'indemnisation	148
SECT. III. — Tâche de l'Administration militaire	150
SECT. IV. — La Jurisprudence	162
SECT. V. — La Doctrine	165
CHAPITRE III. — Classement et exposé des principaux systèmes sur la nature juridique et les méthodes d'indemnisation en matière de réquisitions militaires	167
SECTION PRÉLIMINAIRE. — I. Idées directrices et généralités.	167
II. Art. 2 de la loi de 1877; <i>quid</i> de la valeur ?...	170
SECT. I. — <i>Système exclusivement pratique d'indemnisation délaissant la nature juridique</i>	175
I. Thèse administrative (prix de revient, valeur normale ou moyenne; prix objectif)	175

II. La Jurisprudence (prix de revient; cours commercial; valeur normale; combinaison de ces systèmes).....	181
III. La Doctrine	189
SECT. II. — <i>La Réquisition contrat forcé</i>	190
I. Thèse administrative	191
II. La Jurisprudence	191
III. La Doctrine (contrat forcé; vente forcée; précédents historiques de l'expropriation)	194
SECT. III — <i>La Réquisition expropriation</i>	197
Généralités.....	197
I. Thèse administrative	199
II. La Jurisprudence : 1° De 1914 au 6 mars 1917	200
2° Du 6 mars 1917 à 1919	213
III. La Doctrine : 1° Thèses affirmant simplement la nature juridique (MM. Gruet, Rucklin)....	217
2° Thèses systématiques discutant la nature juridique (MM. Berthélémy, E. Naquet, Rixens et Marchant, M. Bergeron, Rolland, Le Fur).....	218
SECT. IV — <i>La réquisition de l'essence de l'impôt ou du service militaire et de l'impôt</i>	242
Généralités.....	242
La réquisition impôt (administration et jurisprudence).....	244
La réquisition impôt et service militaire en Doctrine (MM. Olivier Martin et A. Colin).....	250
SECT. V. — <i>La réquisition acte de puissance publique « sui generis »</i>	259
Considération générales	259
1 ^{re} SOUS-SECT. — Doctrine antérieure au 6 mars 1917 (MM. Lafon et Bonneau; Ch. Claro; F. Larnaude, Lutendu)...	262
2 ^e SOUS-SECT. — Thèse de l'Administration de la Guerre (avant et après l'arrêt du 6 mars 1917)	284

3 ^e sous-sect. — La Jurisprudence	296
1 ^o Avant l'arrêt du 6 mars 1917	296
2 ^o L'arrêt du 6 mars 1917 et les commentaires doctrinaux (MM. Barthélémy, Maquet, O. Martin, A. Colin)	300
3 ^o Après le 6 mars 1917 (Cours et Tribunaux et Cour de Cas- sation elle-même)	318
4 ^e sous-sect. — Pouvoirs de la juridiction administrative	347
<i>Appendice.</i> — Notions succinctes sur la réquisition militaire en droit comparé dans la dernière guerre (Alliés et Empires cen- traux)	351

TROISIÈME PARTIE

Critique des systèmes analysés dans la 2^e partie

Essai d'une théorie générale sur la nature juridique de la réquisition militaire

CHAPITRE PREMIER. — Enseignements à tirer de l'Histoire et de la guerre de 1914-1918. Caractères essentiels de la réquisition. Définition	359
CHAPITRE II. — Critique des systèmes sur la nature juridique et l'indemnisation	377
SECT. I — Système exclusivement pratique d'indemnisation délaisant la nature juridique	378
SECT. II. — Système du Contrat forcé	381
SECT. III. — Système de l'expropriation	386
SECT. IV. — Système de l'acte de puissance publique <i>sui generis</i>	401
SECT. V. — Système de l'impôt et du service militaire	405

CHAPITRE III. — Essai d'une théorie générale sur la nature juridique de la réquisition militaire.	413
Généralités.	413
SECT. I. — <i>La réquisition, contribution extraordinaire du temps de guerre</i>	414
La réquisition impôt direct de répartition extraordinaire en nature.	417
La réquisition présente les caractères essentiels de l'impôt.	418
La réquisition actuelle diffère forcément de l'impôt par certains côtés.	427
Résumé et Conclusion.	445
SECT. II. — <i>Caractères que doit présenter l'impôt de la réquisition pour être à la fois adapté à sa fin, juste et équitable (quid des quatre fameuses règles d'Adam Smith en matière d'impôt).</i>	446
SECT. III. — <i>L'impôt de réquisition pendant la guerre de 1914-1918, tel qu'il a fonctionné. Critique.</i>	457
I. Main-mise sur les choses et les services.	457
II. Règlement des indemnités.	462
1° Généralités.	462
2° Pendant la guerre de 1914 (examen des indemnités légales, administratives et judiciaires et critique du cours commercial du prix de revient de la valeur normale et moyenne de leurs combinaisons et du système adopté par la Cour suprême.)	468
SECT. IV. — <i>Aperçu succinct de quelques caractères qu'il serait désirable et peut-être possible que l'impôt de la réquisition militaire présentât.</i>	486
CONCLUSION	491

BIBLIOGRAPHIE

- Béquet.** — *Répertoire du droit administratif*, 1906, au mot :
« réquisition ».
- Berthélémy (H.).** — Consultation du 20 octobre 1915 sur les
réquisitions opérées par le Service de Santé; noté sous
diverses décisions de jurisprudence au D. 1916, 2. 137;
Article du 10 mai 1917, *La Justice et les Réquisitions*
militaires dans la *Revue politique et parlementaire* de 1917.
- Bergeron (H.).** — *Les réquisitions militaires de marchandises et de denrées dans la loi des 8-12 octobre 1916.*
- Briquet.** — *Code militaire.*
- Général Buat.** — *Ludendorff*, chez Payot, 1920.
- Claro (Ch.).** — Note de jurisprudence au D. 1916, 2. 177.
- Colin (Ambroise).** — Article paru dans la *Gazette des Tribunaux* du 5 avril 1917.
- Couchard.** — *Réquisitions militaires*, 1879.
- Sous-Intendant militaire Cretin.** — *Contentieux administratif*, 1884.
- Dalloz.** — *Grand répertoire alphabétique* au mot « réquisition ».
- Ducrocq.** — *Cours de droit administratif*, t. III, 1898.
- Ferrand (Georges).** — *Les réquisitions militaires*, Thèse, Paris, 1891.
- Général Foch.** — *Des principes de la guerre*, avril 1903
(Conférences faites à l'Ecole de Guerre en 1900).
- Fougeirol.** — *Réquisitions militaires et maritimes*, 1916.

- Le Fur.** — Les droits des particuliers et ceux de l'Etat en matière de réquisitions militaires, dans la *Revue de droit public et de la science politique*, de 1917, p. 44. — Note de Jurisprudence au S., 1917, 2, 65.
- Fuzier-Herman, Carpentien, Frérejouan du Saint.** — *Répertoire du droit français au mot «réquisition»*.
- Gilles (Paul).** — Article sur les réquisitions militaires dans la *Gazette des Tribunaux* des 25-27 décembre 1916.
- Gruet.** — *Réquisitions militaires*, 1915.
- Guyot.** — *Répertoire de Jurisprudence*.
- Halmagrand.** — *Des réquisitions et contributions, leur pratique dans les dernières guerres*, Thèse, Paris, 1910.
- Hauriou.** — *Traité de droit administratif*, 6^e, 7^e, 8^e éditions.
- Henry.** — Des réquisitions immobilières, étude dans la *Revue du droit public et de la science politique* de 1919, p. 5 et p. 190.
- Jèze (Gaston).** — Les finances de guerre de l'Angleterre, dans la *Revue de Science et de législation financières*, année 1916.
- Les pleins pouvoirs en Angleterre dans la *Revue du droit public et de la science politique*, année 1917.
- Jurisprudence relative à la loi de 1877**, 2 brochures éditées par la Direction du Contrôle du Ministère de la Guerre, chez Lavauzelle, Paris, 1916 et 1917.
- Laferrière.** — *Traité de la Juridiction administrative et des recours contentieux*, t. I.
- Lafon et Bonnetcase.** — *Le critérium de la valeur en matière de réquisitions militaires*, 1916.
- Larnaudé (F.).** — *De l'indemnité dans les réquisitions militaires dans la loi du 15 février 1917*.
- Linné (A.).** — *L'indemnité de réquisition*, 1916.
- Lutendu.** — *La valeur et l'indemnité de réquisition militaire*, Thèse, Paris, 1920.

Malnoury (Louis). — *Les réquisitions militaires dans l'état actuel de la législation et de la Jurisprudence*, 1916.

Martin (Olivier). — Note de Jurisprudence au S., 1916, 2. 49.
— Note de Jurisprudence au S., 1917, 1. 13.

Morgand (H.). — *Les réquisitions militaires*, 1896.

Naquet (E.). — Note de jurisprudence, S., 1917, 1. 9.

Quarré de Verneuil (R.). — *L'armée en France depuis Charles VII jusqu'à la Révolution*.

Renard (Georges). — Les limites de la compétence des tribunaux judiciaires en matière de réquisitions militaires dans la *Revue du Droit public et de la Science politique*, année 1919, *in fine*.

Rixens et Marchant. — *Réquisitions militaires*, 1916.

Rolland. — Opérations de réquisitions militaires dans la *Revue du Droit public et de la Science politique*, année 1917 p. 488, et les Réquisitions civiles en temps de guerre *Id.*, p. 634.

Roque (De la). — *Traité du ban et de l'arrière-ban*.

Rousseau (J.-J.). — *Considérations sur le gouvernement de la Pologne*.

Rousset (C.). — *Histoire de Louvois*.

Rucklin (R.). — *Réquisitions militaires*, Thèse, Paris, 1915.

Serrigny (de). — *Droit administratif des Romains*.

Siméon-Luce. — *Histoire de Duguesclin*.

Stourm. — *Systèmes généraux d'impôts*, 1893.

Thomas (Henry). — *Des réquisitions militaires et du logement des gens de guerre à Rome et en France jusqu'en 1789*, Thèse, Paris, 1884.

Valéry (Jules). — A propos des réquisitions, dans la *Gazette du Palais* du 26 juin 1916.

Willems. — *Droit public romain*, 4^e édition.

INTRODUCTION

« Sans doute, il est trop tard pour parler encore d'elles » écrivait M. le Conseiller à la Cour de Cassation Ambroise Colin des réquisitions militaires, dans une et fine savante étude qu'il en publiait en 1917; commentant alors le fameux arrêt de la Cour suprême du 6 mars 1917 qui devait enfin fixer le Droit et tarir d'interminables controverses, son premier mot était pour s'excuser de parcourir des sentiers battus !

Que penser et que dire en 1920 ! Eh bien, le temps a passé « on parle toujours d'elles » et plus que jamais semble-t-il; vraisemblablement on en parlera encore !

La floraison des thèses administratives, des arrêts et des jugements, des études doctrinales, des lamentations agressives ou résignées des prestataires, l'impassibilité enfin du législateur qui se remémorant probablement la phrase de Descartes : « Ne touchez qu'en tremblant au mécanisme de l'Etat » n'a effectivement touché à rien, n'ont pas encore calmé la « furia » des écrivains.

Ce sujet réputé épuisé paraît inépuisable.

Dans le domaine de la pratique c'est bien pis encore. Les plaideurs (Etat et prestataires) clament chacun devant les prétoires qu'ils voient dans l'arrêt de la Cour suprême la lumineuse justification de leurs divergentes prétentions : Ils paraissent d'ailleurs assez bien inspirés puisque Cours et Tribunaux amalgament souvent dans leurs sentences avec des moyens inattaquables d'aussi contradictoires espoirs.

Mais bien plus, aux yeux même de la Cour de Cassation le dogme du 6 mars 1917 n'est plus intangible : un schisme grandissant l'entame. Les derniers arrêts de la Cour revenant discrètement mais nettement en arrière, ravivent la chicane.

Des notions spéciales sur la rapidité de la procédure en matière civile, conçues par la Cour suprême à telle mesure que des pourvois voient éclore les arrêts conséquents au bout de quinze mois, deux ans ou même trois ans, ne diminueront vraisemblablement pas l'amplitude des longues oscillations de la Jurisprudence.

A son tour, une doctrine savante, abondante et diversifiée émanant d'auteurs considérables et aussi de satellites à éclat moins vif, s'est formée. Si dans ce domaine plus élevé, plus scientifique et plus stable, parmi les systèmes beaucoup se rencontrent en partant d'une base commune et indiscutée et en aboutissant à des fins générales à peu près similaires, il s'en faut néanmoins que l'accord soit complet, il s'en faut

bien plus encore que le problème fondamental posé et déjà orienté vers des solutions nettement entrevues, soit résolu.

Ce problème fondamental est celui de la détermination exacte de la « nature juridique » de la réquisition militaire.

Ce problème, le législateur seul aurait dû et pu complètement le résoudre : il ne l'a pas fait.

Une telle abstention a fait hésiter, qu'ils l'avouent ou non, exécuteurs, juges, jurisconsultes.¹

Ils ont néanmoins usé d'une interprétation très large, très évolutive, qui a concilié les droits des particuliers avec ceux de la patrie menacée, le respect du patrimoine individuel avec la solidarité nationale si essentielle dans la grande guerre. A leur honneur, il faut le dire, ils ont créé, ils ont fait œuvre de législateurs.

Mais en revanche, et c'est aussi à leur honneur, ils n'ont pas voulu s'engager à fond dans cette voie que de tragiques circonstances leur avait enjoint de prendre. Législateurs de fait, ils ont été prudents. Ils n'ont pas poussé à l'excès leurs déductions, craignant de contrarier l'esprit du Législateur de 1877 dont ils étaient contraints d'interpréter le mutisme.

1. Sur Parr. de Cass. du 6 mars 1917, voir les Conclusions de M. le Procureur général Sarrut. Elles disent que les éléments ne manqueraient pas pour construire une théorie générale de la réquisition (presque une rénovation), mais qu'une telle attitude ne doit pas être celle de la Cour de cassation dont le rôle est plus positif et plus restreint.

Nous nous expliquons :

La réquisition militaire en général se divise en quatre branches spéciales fondamentales : 1^o réquisitions de pleine propriété ou d'occupation mobilière; 2^o réquisitions d'occupation temporaire de la propriété immobilière; 3^o réquisitions de services personnels; 4^o logement et cantonnement ¹.

Jamais la réquisition militaire en général (compre-
nant ces quatre branches à la fois) n'a été assimilée,
après comparaison minutieuse à une institution unique
de droit public. Dans ce domaine, il y a eu seulement
des affirmations assez nettes, mais uniquement basées
sur des similitudes générales brièvement esquissées,
et ramenant plutôt toutes les branches de la réqui-
sition à une combinaison de deux institutions fon-
damentales du Droit public.² De plus, ici, on n'a pas
voulu faire produire à l'assimilation ses entières con-
séquences.

Au contraire telle branche spéciale de la réquisi-
tion a été assimilée à telle institution de Droit public.
Ici les systèmes sont fragmentaires, telle assimilation
n'est valable que pour telle branche et ne saurait
être étendue aux autres ³. Mais dans ces systèmes frag-

1. Pour des raisons historiques nous mettons à part le logement
et cantonnement, qui, au point de vue pratique également, ne se
confond nullement avec les réquisitions d'occupation temporaire de
propriété immobilière.

2. Contribution en nature et service militaire.

3. Par exemple les réquisitions de pleine propriété mobilière, les
plus fréquentes, ont été assimilées à l'expropriation pour cause d'uti-

mentaires, la discussion a été très sérieuse, la comparaison très poussée entre les éléments à assimiler,

D'autres systèmes enfin¹ (et ils ont été consacrés par la Cour suprême) ont vu dans la réquisition militaire en général une institution *sui generis* ayant ses règles propres, institution irréductible ne pouvant entrer dans le cadre d'aucune autre.

Mais bien plus, quelquefois en Jurisprudence et dans l'administration en 1915 et 1916, on a négligé complètement le problème de la nature juridique pour ne s'occuper que du plus pressé : le calcul de l'indemnité due aux prestataires.

Ici le point de vue étroit d'une pratique trop immédiate a seul été envisagé : en effet quand les premiers procès de réquisition furent en 1914 déferés à l'autorité judiciaire après refus des offres administratives², celle-ci eut à résoudre l'art. 2 de la loi de 1877 : « toutes les prestations donnent lieu à des indemnités représentatives de leur valeur. »

Un texte aussi imprécis devait nécessairement contraindre même les juges les plus pressés à réfléchir.

lité publique. Dans ce système, on est bien obligé d'écarter de l'assimilation les autres branches : on passe sous silence les réquisitions de services personnels — on assimile le logement et cantonnement à un impôt de répartition — les réquisitions d'occupation temporaire de propriété immobilière à l'occupation temporaire pour exécution de travaux publics, qui peut cependant, elle, entrer dans le cadre de l'expropriation.

1. Arr. du 6 mars 1917.

2. Dès 1914 l'Administration construit sa thèse en vue de sauvegarder : « les intérêts du Trésor public ».

Quelle est en matière de réquisition militaire la mesure de la *valeur* ?

On comprit vite que les digressions économiques les plus interminables et les plus divergentes n'étaient pas ici d'un grand secours pour aboutir à une précision qui s'imposait. Il fallait étudier l'institution en elle-même et ramener forcément la détermination de la valeur à celle de la nature juridique. Tout de suite la jurisprudence entre dans cette voie que la doctrine élargit.

Cette nécessité se double des considérations fiscales les plus graves : avec le développement formidable des réquisitions, c'est par milliards que se chiffre cette *valeur* si rebelle à déterminer.

Il faut pour le budget qui paie, pour le prestataire qui attend, aboutir à une raisonnable et équitable uniformité d'indemnisation.

Ainsi donc, c'est en temps de guerre, qu'une urgente nécessité a provoqué l'étude sérieuse du problème de la recherche de la nature juridique de la réquisition militaire.

L'intérêt pratique de la question est donc immense puisque c'est par d'énormes sommes que se soldent les divergences d'appréciation dans la mesure de la « valeur » due par l'Etat.

D'ailleurs cette notion de « valeur » n'a jamais été vidée de son contenu économique; c'est pourquoi au sein d'un même système l'application pratique n'est

pas la même; par contre, c'est pourquoi, aussi, entre deux systèmes différents, les aboutissants arrivent presque à fusionner !

Mais, à un autre point de vue, comment pourrait-il en être autrement ?

La détermination de la nature juridique a été incomplète. Le système de la nature *sui generis* a triomphé en pratique : il a produit le système homothétique correspondant de la valeur *sui generis* qui n'est naturellement pas le dernier mot de la précision.

Hâtons-nous de répéter d'ailleurs que le législateur lui-même n'ayant pas statué, il n'était peut-être pas bon qu'il en fût autrement : vu la nette imperfection pratique de la péréquation des charges en matière de réquisition, le mode d'indemnisation correspondant devait pour être équitable rester assez souple.

Maintenant que la réquisition a cessé de fonctionner, que les systèmes théoriques et pratiques de la détermination de la nature juridique ont porté leurs fruits, nous nous proposons de les décrire, de les comparer et de les juger, en nous demandant après cet examen préparatoire indispensable, s'il ne serait pas possible de contruire une théorie générale de la réquisition militaire, qui la ramènerait tout entière à un type déterminé, à une institution unique fondamentale du droit public.

L'intérêt de la question paraît être assez vif et de plus nous la, considérerons un peu comme l'étude

spéciale d'une des caractéristiques de la grande guerre qui a tout englobé dans son orbe géant.

Cinq années passées sous les drapeaux tour à tour comme sous-lieutenant d'infanterie dans un régiment et un Etat major d'armée, comme sous-intendant d'une division d'infanterie, enfin comme chef du service du Contentieux des réquisitions de la 3^e région, avivent notre désir d'étudier cette question.

Ayant vu et fait fonctionner la réquisition elle-même, ayant été en outre appelé à étudier, à régler et à plaider les litiges subséquents, si, ayant « beaucoup vu nous avons quelque peu retenu » nous nous efforcerons, dans la mesure de nos faibles moyens, d'aborder sans trop d'erreurs le passionnant problème auquel déjà tant d'éminentes autorités ont attaché leur nom et que dominant encore de très haut dans le plus pur domaine de l'Ethique comme dans celui de la solidarité nationale, l'abnégation de soi, le sacrifice commun à faire sur l'autel de la Patrie.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

- I. — POSITION ET DÉLIMITATION DE LA QUESTION.
 - II. — IMMENSE PORTÉE PRATIQUE DU POINT DE DROIT ENVISAGÉ.
 - III. — EXPOSÉ ET JUSTIFICATION DE LA MÉTHODE SUIVIE.
-

I. — Position et délimitation de la question.

Ainsi que nous l'avons déjà sommairement expliqué, la présente étude a pour but de rechercher la nature juridique précise de la réquisition militaire en général sous ses quatre grandes subdivisions principales : réquisitions de services personnels ; réquisitions de pleine propriété et d'usage d'objets mobiliers ; réquisitions portant sur l'occupation temporaire d'immeubles ; logement et cantonnement.

Nous insistons sur ce point : recherche de la nature Juridique *précise*. Le système qui a triomphé en prati-

que dans la jurisprudence liée par l'arrêt de la Cour de Cassation, est celui de la réquisition acte *sui generis*, de la réquisition *jus singulare*, ainsi conçue comme une institution de guerre et de salut public, irréductible à aucune autre et portant en elle-même, vu son cadre exceptionnel, tous les éléments suffisants d'analyse, d'interprétation et d'application.

Une telle conception de la réquisition acte *sui generis* n'est pas sans inconvénient, tant au point de vue théorique qu'au point de vue pratique, nous le démontrerons, dans le cours de nos développements. En voici déjà un aperçu général et très succinct. Au point de vue théorique d'abord, qu'est ce qu'un *jus singulare*, qu'un droit *sui generis* irréductible, surtout dans le domaine du droit public où il arme ici l'État d'une redoutable prérogative vis-à-vis du particulier ? Y a-t-il dans cette affirmation ou dans cette prétendue constatation de quoi satisfaire l'esprit, vu les théories actuelles fondamentales et classiques des pays libres, le caractère nettement défini des droits publics individuels ? Au point de vue pratique ensuite, lorsqu'on aura à appliquer ce *jus singulare* quant à l'indemnisation des particuliers par l'État, quelles directives suivra-t-on ? Si on en invente, elles seront indéterminées, vagues, glissant vite à l'arbitraire puisqu'elles manqueront de base solide. Si on en utilise qui soient prises parmi d'autres institutions que ce *jus singulare*,

ce dernier entamé alors dans son application sera bien près de l'être dans son principe même. Dans les deux cas, il régnera toujours une imprécision certaine créée par la méthode d'évaluation employée, et lorsqu'à cette imprécision de méthode, viendra s'ajouter la complication créée par la diversité des cas concrets, le particulier à indemniser pourra se plaindre à juste titre, non pas d'une justice employant seulement « deux poids et deux mesures » mais une multiplicité, fin qui en principe n'est pas désirée.

C'est d'ailleurs ce qui n'a pas manqué de se produire.

Si tout au contraire on peut arriver par une analyse minutieuse et approfondie, par telle interprétation logiquement justifiée des événements de la dernière guerre et des guerres passées, à ramener la réquisition militaire à une autre institution fondamentale du droit public, tout au moins dans ses traits essentiels, alors les difficultés de toute sorte se réduiront, les divergences d'application se feront rares, l'unité tendra à être assurée dans cet immense domaine.

Des précisions s'imposent, qui limitent le cadre déjà vaste de notre étude.

Seule, la réquisition *militaire* proprement dite sera envisagée, c'est-à-dire la réquisition opérée par l'armée ou par des autorités spécialement désignées par elle à cet effet, opération faite seulement pour le propre compte de l'armée.

C'est ainsi que les réquisitions civiles qui ont pris

pendant la guerre un si extraordinaire développement seront délibérément écartées de nos discussions de principe et qu'il n'en sera parlé que pour montrer le parti qu'on a pu tirer de la réquisition militaire proprement dite en modifiant sa nature initiale et en élargissant son champ d'application. Dans le même esprit, nous ne discuterons pas le principe de la mobilisation civile et des projets auxquels il a donné lieu.

D'un autre côté, la réparation des dommages de guerre ne sera pas envisagée. Bien plus, il n'y sera même pas fait allusion à l'effet d'une comparaison si minime dût-elle être. Si en effet, la réparation des dommages de guerre, comme l'indemnisation des prestataires, supposent toutes deux des considérations identiques générales de solidarité nationale et de haute équité, dommages de guerre et réquisition n'en sont pas moins distincts. Entre ces deux faits aucune assimilation directe n'est possible. D'ailleurs, une telle distinction a toujours été établie avec une netteté parfaite et Laferrière lui-même l'a classiquement consacrée¹.

Vu la spécialité de cette question, on n'examinera pas la réquisition militaire en territoire ennemi. Une telle étude nous entrainerait dans le domaine du droit

1. « Le fait de guerre n'est pas tout événement occasionné par la guerre, mais seulement celui qui s'impose comme le résultat d'une force majeure ou d'une nécessité immédiate de la lutte. Les réquisitions militaires ne sont pas un fait de guerre. » (Laferrière, *Traité de juridiction administrative et des recours contentieux*, t. 1, p. 55).

international mis pendant cette guerre à une si rude épreuve.

A un point de vue particulier, dans le cadre même de la réquisition militaire ainsi délimitée, nous nous en tiendrons à la seule considération essentielle de la « nature juridique ». En conséquence, seront seules envisagées les phases de l'institution et les faits qui « réfléchissent » sur cette nature juridique. » C'est ainsi que parmi les phases de l'opération, ne seront pas examinées en détail, la main-mise sur le patrimoine ou la personne, les formalités purement militaires ou administratives du règlement des indemnités, les lois nouvelles complétant la loi fondamentale du 3 juillet 1877. Toutes ces questions sont en dehors de notre étude et n'ont pas donné lieu à des controverses. Elles ont d'ailleurs été exposées et commentées dans plusieurs ouvrages, véritables monographies de la loi de 1877, délaissant au contraire le problème de la nature juridique.

C'est dans cet esprit, qu'aussi paradoxal que cela puisse paraître, nous passerons relativement vite sur la loi en vigueur du 3 juillet 1877, muette dans son texte et contradictoire dans son exposé des motifs sur la notion de la nature juridique.

En sens inverse, nous ne craignons pas au contraire de puiser largement dans l'histoire des éléments d'une solution.

II — Immense portée pratique du point de droit envisagé.

A un point de vue purement théorique et spéculatif, abstraction faite de tout désir immédiat d'application, il n'est pas douteux que l'étude approfondie d'une institution juridique ne présente un vif intérêt.

Dans toutes les sciences, cette « curiosité » base de toutes les recherches, est un élément indispensable et le Droit, branche des sciences noologiques¹, ne fait pas exception à la règle commune.

Mais dans notre sujet, la recherche de la nature juridique répond de plus à des considérations d'ordre éminemment pratiques. Ici, même, ces considérations ont pesé d'un tel poids, qu'elles ont provoqué les recherches théoriques.

Cette pénétration du domaine pratique et du domaine théorique est très fréquente dans la Science. D'un côté les nécessités pratiques engendrent des spéculations théoriques : les Egyptiens ayant à mesurer leurs champs, à peser leurs denrées inventent des théories mathématiques; Monge voulant reconstruire plus commodément des fortifications, invente la géométrie descriptive; des chimistes modernes ayant à fabriquer des explosifs et manquant, par suite de la guerre, des

1. Sciences noologiques *lato sensu* d'après la célèbre classification philosophique d'Ampère.

produits exotiques entrant dans leur composition, inventent de nouvelles réactions. Inversement les spéculations théoriques engendrent des perfectionnements pratiques : Lorsque Newton et Leibnitz inventent le calcul intégral différentiel, mus par un pur esprit scientifique, ils n'ont pas en vue les utilisations éminemment pratiques qu'on pourra faire de leur découverte dans les siècles à venir. On pourrait multiplier les exemples.

Revenant à notre sujet, nous constatons qu'en 1914 la nature juridique de la réquisition n'était pas définie. L'étude en avait à peine été effleurée par quelques auteurs.

Dès les premiers mois de guerre il a fallu régler les différends entre l'Etat et les prestataires réquisitionnés. L'Etat a eu d'abord à faire des offres administratives en face des demandes des prestataires qu'il jugeait exagérées. Jusqu'ici nous sommes encore dans le domaine de la juridiction gracieuse administrative qui n'a d'une juridiction que le nom, l'offre de l'Etat étant arbitraire, non motivée et non définitive. Mais la loi de 1877 attribue compétence à l'autorité judiciaire en cas de refus des offres administratives de l'Etat par le prestataire. En justice, il faudra que le prestataire justifie ses demandes, l'Etat ses offres; il faudra que le tribunal rende un jugement motivé.

Or, nous avons vu que le principe d'indemnisation

est simplement formulé en ces termes par la loi de 1877 : « toutes les prestations donnent lieu à des indemnités représentatives de leur valeur », disposition à la vérité assez peu instructive !

Ainsi, pour savoir sur quelle base calculer : « indemnité » et « valeur » il faut scruter la nature juridique de l'institution dont on a à régler les conséquences : Une nécessité pratique va provoquer des recherches théoriques.

On le devine aisément : le montant de l'indemnité allouée variera considérablement selon le système employé pour déterminer la nature juridique.

Examinons d'abord la Réquisition-Contrat.

Si la Réquisition est considérée comme un contrat de droit commun, contrat innommé, vente ou louage forcé, ayant du contrat tous les éléments sauf un, le libre consentement (l'un des contractants, l'Etat imposant à l'autre sa volonté), le prix dû par l'Etat devra ou pourra comprendre la valeur commerciale de la prestation requise, peut-être même des dommages-intérêts, peut-être même une majoration sur la valeur commerciale, si l'on se reporte au retrait d'utilité publique de l'ancien régime qui était une vente forcée.

Si la Réquisition est assimilée (du moins pour les prestations de biens meubles) à l'expropriation pour cause d'utilité publique étendue aux meubles, il faudra se reporter aux principes généraux du Droit Public contemporain, sur la propriété en principe « inviolable et sacrée » plus nettement à la loi de 1841

sur l'expropriation : On indemnifiera seulement du « dommage immédiat direct et certain causé » par la réquisition ; l'indemnité devra être telle qu'elle permette de replacer dans le patrimoine du dépossédé, ou la chose réquisitionnée ou bien sa valeur intégrale en numéraire. En termes plus généraux, on n'indemnise pas du *lucrum cessans* mais du *damnum emergens* ; mais on indemnifiera intégralement du *damnum emergens*, ce qui conduit logiquement à donner en indemnité une somme d'argent représentant le prix commercial de la chose au jour de la réquisition, étant encore admis théoriquement que le prix de la chose au jour du paiement et au jour de la réquisition coïncident.

Si la Réquisition est proclamée *Droit sui generis* ou *jus singulare*, institution de Guerre et de Salut-Public, avec indemnité devant correspondre à la valeur de l'objet, mais à la valeur « réelle », « normale », « moyenne », « intrinsèque », au juste et « équitable prix des choses » et non au prix fictif provoqué par les perturbations économiques du temps de guerre, on n'allouera pas le prix commercial considéré comme anormal et exagéré. On cherchera à indemniser seulement de la « perte sèche » causée par la Réquisition. On dira : En temps de guerre, de crise, nul ne doit faire de bénéfice au détriment de l'Etat, les prestataires pas plus que les autres. La Réquisition doit être pour eux une opération « blanche » ne leur procurant pas de gain mais réparant leurs pertes.

Néanmoins il faut avant tout sauvegarder les intérêts du Trésor public, et vu cette considération primordiale, il sera fort possible que si le prestataire a acheté trop cher la chose réquisitionnée, l'indemnité de la valeur réelle, « du juste prix » ne l'indemnise pas de sa perte malgré la solennelle déclaration de principe faite en sens contraire.

On le voit, dans ce système, plusieurs éléments différents peuvent respectivement servir de base au calcul de l'indemnité : prix commercial juste et équitable non faussé par la spéculation — valeur normale ou moyenne — prix de revient seul ou augmenté d'une grande part de frais généraux ou même d'un petit bénéfice, ou même des deux à la fois; (pour ne parler bien entendu que des systèmes d'indemnisation principaux et les plus typiques).

Si poussant plus loin encore dans la considération du salut public, de la solidarité nationale et de l'égalisation des charges diverses de la guerre moderne, on considère la Réquisition militaire comme une contribution extraordinaire en nature, l'Etat sera libre alors d'organiser à sa guise cette contribution, d'en régler les modalités d'application, à charge toutefois pour lui de respecter autant que possible les principes de justice fiscale et les dispositions spéciales de la loi de 1877 sur l'indemnisation des prestataires selon « la valeur représentative de la prestation ». Indiquons tout de suite que, quoi qu'on en ait dit, ce système de

la réquisition-impôt en nature n'est nullement contradictoire du fait qu'il y a indemnité à la charge de l'Etat : la réquisition pouvant porter dans certains cas sur des quantités énormes voire même sur la totalité du patrimoine du prestataire, s'il n'y avait pas indemnité, la fortune totale du particulier réquisitionné serait ainsi confisquée par l'Etat sous couvert de perception d'un impôt.

Une telle contribution serait vraiment trop extraordinaire ! En fait, dans ce système, il y a contribution avec soulte, avec compensation. L'indemnité payée par l'Etat sera moindre que la valeur communément appréciée des biens réquisitionnés. La différence entre cette valeur et le chiffre de l'indemnité accordée constituera la part définitivement perçue par l'Etat.

Si enfin, en soutenant que tous les citoyens doivent en temps de guerre leurs services les plus divers et les plus complets à la Patrie menacée, en s'attachant aux termes « réquisition », « prestataire », on prétend que la réquisition est à la fois de l'essence du service militaire et de l'impôt, on a les mains libres pour réduire encore dans de plus fortes proportions l'indemnité à allouer, sans enfreindre pour cela les vagues dispositions de la loi de 1877 sur « l'indemnité représentative de la valeur. »

Cet aperçu succinct peut seul donner quelque idée du montant plus ou moins élevé de la note à payer par l'Etat, selon l'adoption de l'un ou de l'autre système

et le choix opéré entre de divergentes modalités d'application. Mais, de plus, par une guerre aussi longue, aussi « totale » des répercussions économiques considérables viendront encore accuser les différences des chiffres.

Prenons quelques exemples tirés de l'examen d'un cas concret qui s'est présenté sous nos yeux en 1919.

Il s'agit d'une réquisition de bicarbonate de soude opérée dans le port de Fécamp au printemps 1917. Ce produit acheté c. a. f. en Angleterre à Glasgow par des Italiens en décembre 1917 et embarqué à Norwich vers la même époque avait été payé c. a. f. Fécamp 48 francs le quintal environ par les acheteurs.

Au moment de la réquisition les cours étaient en hausse et au printemps 1917 le bicarbonate c. a. f. Fécamp valait plus de 80 francs le quintal.

Mais les propriétaires du bicarbonate réquisitionné n'étaient toujours pas réglés (ils avaient refusé les offres du ministère). Le bicarbonate était toujours en hausse. Les propriétaires italiens fabricants de produits chimiques prétendaient être obligés : soit à remplacer dans leur patrimoine le bicarbonate réquisitionné soit à renoncer au bénéfice commercial provenant de leur fabrication interrompue et ils demandaient en 1919, 200 francs le quintal, (prix du bicarbonate en 1919) et même 240 (leur prix de vente, déductions opérées).

On voit quelles sont les différences considérables.

entre les indemnités allouées selon qu'on adopte tel ou tel système.

Si la réquisition est une vente forcée, on paie 240 (prix commercial avec dommages-intérêts).

Si la Réquisition est un acte de puissance publique ou une expropriation, on paie néanmoins selon les modalités d'application : 48 francs si on admet la thèse du prix de revient ; 80 francs si on admet la thèse du prix commercial au jour de la réquisition, 210 francs si on admet la thèse du prix commercial de remplacement.

Le cas concret que j'ai eu sous les yeux est typique et quelque peu exceptionnel mais il donne une idée nette de l'importance pratique immense du sujet à traiter.

Dans la majorité des cas, les différences moins considérables sont néanmoins très sensibles vu l'ascension générale et continue des cours commerciaux de guerre et les écarts brusques provoqués par les spéculations, soit illicites soit habilement licites.

La réquisition ayant certainement porté sur des milliards, on a une idée des différences totales.

Il est donc assez naturel qu'à un point de vue purement positif, l'administration de la guerre d'ailleurs quelque peu suivie par les Tribunaux, ait songé à sauvegarder les « intérêts du Trésor ».¹

1. Expression qui revient souvent, d'abord dans les thèses administratives et puis dans la jurisprudence et la doctrine.

Jusqu'ici, au point de vue pratique, le côté matériel, pécuniaire a seul été envisagé, mais le côté moral et social n'est nullement à dédaigner; peut-être même est-il prédominant.

La guerre actuelle impose des sacrifices énormes qui équitablement doivent être répartis sur tous dans la mesure de l'imperfection humaine mais aussi de sa perfectibilité.

Légion sont ceux qui paient de leur sang, de leurs plus chères affections, de leur vie même; légion sont ceux qui paient de leur personne, de leur travail, du sacrifice d'une situation sociale souvent péniblement acquise.

Parmi les citoyens, privilégiés de fait, échappant à ces nobles mais pesantes et douloureuses charges, aucun ne doit se soustraire à l'impérieux et facile devoir qui lui incombe de contribuer quelque peu à l'œuvre commune en abandonnant une faible part des richesses que seul un heureux hasard lui conserva.

III. — Exposé et Justification de la méthode suivie.

Cette étude est divisée en 3 parties :

1^{re} Partie : Histoire sommaire de la Réquisition militaire depuis l'Antiquité jusqu'à la guerre de 1914-1918. Mise en lumière des traits essentiels de l'institution.

2^e Partie : Influence exercée par la guerre de 1914-1918 sur la recherche de la « nature juridique ». Les systèmes élaborés sur la nature juridique et l'indemnisation (Administration, Doctrine, Jurisprudence).

3^e Partie : Examen critique des systèmes exposés dans la 2^e partie. Essai d'une théorie générale sur la nature juridique de la réquisition militaire.

La 1^{re} et la 2^e partie constituent essentiellement un exposé, une analyse des faits et ne comprennent en principe aucune opinion personnelle et aucune critique.

La 3^e partie au contraire est seule à critiquer après comparaison.

Nous avons tenu à séparer avec la plus grande netteté l'exposé et la critique. Nous reviendrons d'ailleurs sur cette distinction qui nous paraît capitale.

Avant de préciser ce dernier point il nous paraît non moins nécessaire de justifier de l'utilité de notre exposé historique sommaire, qui constitue à lui seul une partie distincte de notre travail, utilité qu'un auteur des plus distingués a dédaigneusement contestée¹.

1. M. H. Berthélémy, professeur de droit administratif à l'Université de Paris, le champion de la théorie aujourd'hui condamnée de la réquisition assimilable à l'expropriation pour cause d'utilité publique, a écrit dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 mai 1917, que l'étude historique de la réquisition constituait un « fatras historique » absolument inutile à l'étude de l'indemnisation et de la nature juridique de la réquisition militaire pendant la guerre de 1914-1918.

Tout d'abord, à un point de vue général, l'étude historique d'une institution est indispensable si l'on veut pénétrer véritablement sa nature juridique, connaître son champ d'application, apprécier sa portée. En Droit, la méthode historique est universellement employée. Il en est ainsi dans toutes les sciences sociales et les abus que l'on a pu faire d'une discipline, même chez nos ennemis, ne la condamnent pas. Quoi qu'on en puisse penser, quoi qu'on en puisse écrire, un tel « fatras historique » sert de base aux travaux des plus illustres savants. Ce n'est là d'ailleurs qu'une application de la méthode expérimentale dont nul ne conteste aujourd'hui la valeur.

Mais, ici, à un point de vue spécial, il y a lieu encore de bien remarquer le caractère indispensable de cette étude historique.

Napoléon I^{er} en 1813, lors du siège de Magdebourg écrivait à son frère le roi Joseph : « La réquisition est un moyen que l'Etat de guerre autorise et l'on en a constamment usé depuis que le monde est monde. » La réquisition est une institution de guerre ; née avec la guerre elle est donc très vieille ; inséparable de la guerre, elle joue fréquemment ; ne devant mourir qu'avec la guerre, il se peut qu'elle présente encore un certain degré de longévité !

Il ne paraît donc pas complètement vain de suivre l'évolution de cette institution fonction de la guerre, fonction des transformations sociales et nationales.

Et si de grands principes à peu près immuables dominent la conduite de la guerre, ils engendreront certainement une certaine politique à suivre, à grandes lignes invariables, en matière de réquisition militaire. Or, il n'est pas douteux que les grands principes directeurs de la conduite de la guerre n'ont pas changé, quelles que soient les variantes d'exécution les plus amples et les plus inattendues; ici, nous pouvons prendre à témoin le maréchal de France, commandant en chef des armées alliées dans l'exposé de ses théories,¹ théories qui lui ont réussi, malgré les prévisions et les critiques de stratèges en chambre, de claqué-dents de tribune ou d'orateurs de carrefours.

La Réquisition militaire, nécessité impérieuse pour l'armée et institution de guerre, variera en ses formes, en ses applications, mais ses principes directeurs resteront les mêmes au cours des siècles malgré l'apparente complexité de ses modalités disparates et presque contradictoires entre elles. L'histoire seule peut faire découvrir ses principes, apprendre comment telle forme est liée à tel genre de guerre, à tel régime politique, à tel péril encouru par la Patrie.

Si dans notre espèce, nous ajoutons encore que la loi fondamentale de 1877 qui a joué pendant la guerre, est muette sur le problème à résoudre, la nécessité de

1. Général Foch, *Des principes de la guerre*, avril 1903 (conférences faites à l'Ecole supérieure de guerre en 1900).

rattacher les constructions théoriques provoquées par le dernier conflit aux conceptions antérieures, apparaîtrait alors plus impérieuse encore.

Notre première partie sera donc un sommaire historique assez succinct qui n'aura d'autre but que de décrire dans ses grands traits, à travers les âges, l'institution que nous devons examiner. Ne pouvant aborder cette étude depuis la période, d'ailleurs imprécise « où le monde est monde », notre sommaire mettra surtout en lumière les phases principales jugées les plus caractéristiques ou les plus semblables à la période 1914-1918 au point de vue de la totalité de l'effort national; il esquissera plus légèrement les périodes où seules des armées mercenaires participent à la guerre. Dans cet esprit, la période romaine¹ et la période de la Révolution française seront plus nettement mises en relief.

Cette première partie s'étendra jusqu'à la guerre de 1914, comprenant l'étude assez rapide de la loi fondamentale de 1877 qui est presque en cette espèce l'expression du néant; à part l'antiquité romaine elle sera exclusivement consacrée à l'histoire de France. Dans un appendice enfin, elle indiquera les quelques opinions fragmentaires émises par la seule doctrine sur la nature juridique entre 1877 et 1914.

Notre deuxième partie est essentiellement l'exposé

1. Il paraît très intéressant de voir de quelle façon le génie militaire et juridique des Romains avait compris la réquisition militaire.

des « systèmes » construits pendant la guerre sur la nature juridique et le mode conséquent d'indemnisation. Elle s'attachera tout d'abord à montrer que la guerre 1914-1918 a rendu absolument indispensable cette recherche de la nature juridique. Cette nécessité une fois démontrée, les systèmes proposés ou adoptés en administration, doctrine et jurisprudence, seront classés méthodiquement d'après la nature juridique envisagée dans chacun d'eux.

Au préalable afin de faciliter simplement la compréhension des divergences d'application au sein d'un système admettant telle nature juridique, il sera fourni quelques explications sur l'appréciation des mots « indemnité » et « valeur » et sur les systèmes principaux d'indemnisation.

Nous tenons à insister sur le point suivant : Dans cette deuxième partie, ne figureront qu'un exposé, qu'une analyse, qu'une mise en relief des conséquences pratiques des systèmes employés. Nous tâcherons de ne mêler à la description et à l'explication entreprises aucune critique, aucune opinion personnelle. Il s'agit presque ici d'une véritable compilation simplement tentée dans un esprit de classement, afin de permettre par la suite seulement, la critique de systèmes que nous voudrions auparavant avoir complètement exposés et analysés.

Cette méthode qui sépare absolument l'exposé de la critique a certainement des inconvénients : elle

multiplie les divisions, exagère peut-être l'analyse et oblige parfois dans la critique ainsi rendue lointaine à de brefs rappels de l'exposé¹. Mais elle présente l'immense avantage d'une conception plus scientifique et plus logique en même temps que plus harmonieuse et plus loyale, permettant au lecteur, ici au juge, de se former une opinion précise sur les idées personnelles de l'auteur, idées qui pour être aisément perceptibles, ne doivent pas faire bloc avec celles dont elles ont entrepris l'étude.

D'ailleurs, dans cet exposé, les résultats obtenus et les conséquences pratiques seront soulignés d'après leur importance et leur portée nettement vérifiables.

Dans cette même partie et en appendice, il sera également donné un rapide aperçu de l'esprit dans lequel quelques pays belligérants ont conçu et appliqué la réquisition militaire².

Les deux premières parties nous ayant fourni des éléments suffisants d'appréciation, la critique semble-t-il peut maintenant intervenir utilement.

Notre troisième partie faite de nos idées personnelles comprendra deux grandes subdivisions : dans la pre-

1. Dans notre espèce, cela est d'autant plus sensible qu'on passe en revue et qu'on analyse des systèmes qui souvent s'excluent. L'exposé de l'un constitue la critique de l'autre. Il n'en est pas moins vrai que ces critiques objectives n'ont rien de commun avec la critique personnelle de l'auteur.

2. L'utilité d'un droit comparé, a été lumineusement démontrée par M. Larnaude, doyen de la Faculté de Droit de Paris, dans une étude sur laquelle nous aurons l'honneur de revenir.

mière les divers systèmes déjà exposés seront critiqués un à un ; dans la deuxième sera tentée une théorie générale de la nature juridique. Nous pensons ainsi que la connaissance de l'histoire et les leçons tirées de la guerre actuelle nous permettront d'échafauder cette théorie générale en évitant dans la mesure du possible l'abus des idées préconçues.

PREMIÈRE PARTIE

Vue d'ensemble historique préalable jusqu'à la guerre de 1914-1918.

(SOMMAIRE DESCRIPTION DE L'INSTITUTION DANS LES
PÉRIODES LES PLUS CARACTÉRISTIQUES ET MISE EN
LUMIÈRE DE SES TRAITS ESSENTIELS).

Généralités. — Définition.

La Réquisition militaire¹ a existé de tout temps.
Elle est une nécessité de guerre; elle prend rang parmi

1. Nous tenons à rappeler qu'il ne s'agit que de la réquisition militaire sur le territoire national. Pendant très longtemps, sur le territoire ennemi il n'y a pas eu réquisition mais simplement prise, appropriation du « butin » par l'armée conquérante. De nos jours, la réquisition militaire en droit international public, est soumise à des règles spéciales.

les procédés qui sont indispensables aux armées en campagne de tous les temps et de tous les pays. L'histoire des guerres démontre ce fait. Nul ne l'a jamais contesté.

Cette seule constatation nous permet de tirer de l'expérience cette conclusion que la guerre actuelle vient encore de fortifier : La réquisition en temps de guerre est inévitable. Si elle est un bien qu'on s'en réjouisse ; si elle est un mal qu'on la déplore. En tout cas, nul ne pourra la supprimer tant qu'il n'aura pas supprimé la guerre.

La moindre réflexion permet de comprendre et de justifier ces faits que l'expérience enregistre : quelle que soit son organisation, quelles que soient les circonstances, une armée en campagne a toujours des besoins aussi multiples qu'imprévus et urgents.

Les vicissitudes infinies des opérations commandent avant tout d'aller vite, de satisfaire sur le champ ces besoins. Il s'agit du salut de l'armée, du salut du pays.

Malgré leur organisation minutieuse, les services les plus parfaits d'une armée ne peuvent parer à tous les cas : si les convois d'une unité ont été détruits par le feu de l'ennemi, ou pris par lui, les hommes qui la composent auront faim néanmoins ; les chefs ordonneront immédiatement de faire main basse sur les denrées du pays à leur portée ; souvent ils n'auront pas l'argent pour les payer. Ils les prendront de force par la réquisition et laisseront aux propriétaires dépossédés, un

écrit signé d'eux attestant que la réquisition a bien été opérée.

Mais le domaine de la réquisition est plus large : elle portera selon les circonstances, sur les biens immeubles sur les biens meubles les plus divers, sur les services personnels des civils.

En un mot, chaque fois qu'elle le croit nécessaire, l'armée en campagne peut et doit exiger des particuliers soit leurs biens, soit leurs services. Le salut du pays qui est en jeu justifie ce pouvoir exorbitant.

La Réquisition est donc un coup de force nécessaire. Elle foule aux pieds les principes du Droit public contemporain, la déclaration des droits de l'homme de 1789 et la constitution de 1791.

« La propriété étant un droit inviolable et sacré nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et moyennant une juste préalable indemnité. »

Ici, non seulement l'indemnité n'est *jamais préalable*, mais quelquefois (logement et cantonnement) il n'y a pas indemnité du tout.

Mais bien plus, on ne se contente pas de prendre les biens des particuliers ; par le logement et le cantonnement, de nuit ou de jour, on viole leur domicile pourtant déclaré inviolable ; par les réquisitions de services personnels ou leur inflige momentanément un véritable servage.

Ne nous étonnons pas de ces prétendues monstruo-

sités. Étonnons-nous plutôt de l'étonnement qu'elles provoquent dans certains esprits.

Aux circonstances aussi tragiques, aussi extraordinaires, conviennent les mesures anormales. Alors, il y a équilibre et harmonie. L'équilibre au contraire serait rompu si l'on voulait faire jouer quand tout est bouleversé, des lois qui ont été faites en prévoyant que tout serait calme.

Dans les périodes anormales on explique les lois normales dans la mesure du possible, mais lorsqu'elles seraient vaines ou funestes on les méconnaît délibérément.

Les Constituants qui ont élaboré la Déclaration des droits et les textes de 1791, revenus à la Convention, sont les premiers à faire des lois et des décrets qui donnent à la Réquisition une formidable extension. Ce faisant ils ne se contredisent pas.

Napoléon qui donne un Code civil aux Français et qui organise avec soin la procédure d'expropriation afin de sauvegarder la propriété privée, n'a jamais cessé de faire jouer la Réquisition; il la sanctionne au contraire par des lois et des décrets.

En un mot, la Réquisition constitue le droit commun de la guerre contraire au droit commun de la paix. Institution de guerre et de salut public, elle est amplement justifiée par le but poursuivi.

Mais un pouvoir aussi formidable appartenant à l'armée donne certainement lieu à des abus. Il im-

porte de les restreindre au minimum dans l'intérêt des particuliers comme dans l'intérêt de l'armée elle-même. En effet, si elle n'obéit pas en principe à des règles strictes, la réquisition dégénère en pillage qui dépouille ignoblement le particulier et qui dilapide, entre les mains des maraudeurs repus, les précieuses ressources qui, sagement administrées, eussent pu être équitablement distribuées selon les besoins des troupes.

Les pouvoirs publics et l'armée ont de tout temps compris la nécessité d'une réglementation de la réquisition, apanage indispensable de la force militaire, ont fait un *droit*. Un droit est soumis à certaines règles, oblige ses titulaires au respect de certaines conditions essentielles. Depuis les Romains des textes de lois ont toujours réglementé l'exercice du droit de réquisition. On a senti profondément que des lois d'exception, mais des lois, devaient mettre un frein à l'arbitraire et sauvegarder quelque peu les droits et les intérêts de l'individu tout en assurant la satisfaction immédiate et complète des besoins de l'armée. La maxime « *inter arma silent leges* » n'est pas applicable ici. Tout au contraire on s'est efforcé d'appliquer des lois spéciales du temps de guerre.

Il a été donné beaucoup de définitions de la réquisition militaire en général¹. Peu sont satisfaisantes.

1. Quelques définitions de la réquisition militaire, sont passées en revue et judicieusement critiquées dans les premières pages de la thèse de M. R. Rucklin, *Réquisitions militaires*, Paris, 1915.

Une bonne définition doit donner de l'objet à définir, une notion claire et précise, mais aussi complète que possible. Dans notre matière, la plupart des définitions sont incomplètes parce qu'elles n'embrassent pas toutes les modalités de la Réquisition.

Afin de situer les idées, avant d'entamer notre exposé historique, nous proposons la définition suivante, empruntée à Béquet (Répertoire de Droit administratif), comme étant à la fois la plus claire et la plus complète :

« La Réquisition, pour en donner une définition complète, embrassant toutes ses formes, peut être qualifiée : l'obligation imposée à un particulier, d'abandonner la propriété de ses biens meubles, de céder temporairement la jouissance de ses biens meubles et immeubles, ou même de rendre certains services personnels, le tout pour les besoins de l'armée ou des opérations militaires. »

Cette définition est générale, s'applique en principe à tous les temps et à tous les pays. Nous reviendrons ultérieurement sur la définition à donner de la réquisition dans notre droit Public français contemporain.

L'Antiquité : La Réquisition militaire à Rome.

L'étude de la Réquisition militaire chez les Romains présente un vif intérêt. Ce peuple dont le génie juridique fut si profond qu'il inspira dans la suite des siècles toutes les nations civilisées, sut organiser avec la même force avec la même logique avec la même cohérence, ses institutions militaires et ses institutions civiles. La Réquisition militaire sera établie avec grand soin, sa nature juridique en sera évidente et ses attributions de l'autorité militaire et de l'autorité civile seront bien délimitées. Bien plus, le système de répartition des charges sera aussi complet que possible et à ce point de vue la loi de 1877 et notre système actuel restent bien en arrière. La Perfection romaine sombrera dans la tourmente des invasions et malgré les essais de reconstruction tentés au cours des siècles, même de nos jours, jamais la réquisition ne sera organisée d'une façon aussi complète et aussi méthodique.

E. A part les références puisées dans quelques ouvrages cités, les renseignements sur la réquisition à Rome et dans l'ancien droit français sont tirés de la remarquable thèse si documentée, si claire et si substantielle à la fois de M. Henri Thomas, avocat à la Cour d'appel de Bourges, *Des réquisitions militaires et du logement des gens de guerre à Rome et en France jusqu'en 1789* (Paris, 1884).

LA RÉQUISITION

I. — Sous la République.

Il faut tout d'abord observer que seule la réquisition en territoire national est vraiment digne de ce nom. En territoire ennemi, d'après les idées romaines, (qui d'ailleurs ont survécu assez longtemps !) il n'y a pas à proprement parler réquisition. Le pays ennemi conquis appartient à l'occupant qui s'approprie ses richesses et en dispose comme il l'entend par le pillage libre ou organisé. De même, les contributions en argent imposées au vaincu ne sont pas des réquisitions.

GÉNÉRALITÉS. — Sous la République, les réquisitions constituent une « ressource ordinaire ¹ du temps de guerre » avec le *tributum ex censu* et les contributions levées sur les peuples vaincus.

Depuis le siège de Veïes les soldats touchent une solde, mais l'Etat prend en plus à sa charge leur nourriture, leur armement, leur équipement, leur habillement. Les consuls, prêteurs, proconsuls, commandants de légions créent des magasins de vivres qu'ils approvisionnent au moyen de réquisitions. Les « *commeatus* », blés, vivres ne sont pas seuls réquisitionnés. La Réquisition porte sur une foule de choses nécessaires à

1. V. Thomas, p. 4.

l'armée, cuirs, sacs, cordes pour machines, corvées de transport, même sur les esclaves pour équiper la flotte.

La Réquisition est un « *impôt en nature*¹ ». Elle est soumise théoriquement au contrôle du Sénat qui a la haute main en matière financière. En fait les chefs d'armée ont tout pouvoir.

LOGEMENT. — Dans les premiers temps de la République le logement des troupes est inconnu; toutes les troupes *campent*. Petit à petit cependant s'introduit une institution spéciale le *munus hospitii*². Le *munus hospitii* est d'abord considéré comme un don, une gracieuseté que l'habitant fait au soldat en lui offrant place sous son toit. Peu à peu cet usage entre complètement dans les mœurs et bientôt l'habitant doit le *munus hospitii*. Le soldat romain a droit au logement chez l'habitant. La pratique des quartiers d'hiver s'étend, se généralise. Tite-Live en fait souvent mention. Il y a les exemples célèbres de Cannes, de Canusium, de Capoue! D'ailleurs les chefs se plaignent des inconvénients des quartiers d'hiver qui amoindrissent la troupe et entament la discipline³.

1. V. Thomas, p. 6.

2. V. Thomas, p. 8.

3. Il n'y a rien de nouveau sous le soleil. Dès 1917 quand il fut généralissime, le général Pétain se préoccupa de faire cesser, dans la mesure du possible, le cantonnement des troupes chez l'habitant et même le logement des officiers, en faisant créer dans toute la zone

Quelquefois, César réserve l'*hospitium* aux malades seuls, mais c'est là une exception. Bientôt les Consuls ont même droit au *munus hospitii* en dehors de leurs troupes.

QUI PEUT IMPOSER LE MUNUS HOSPITII ?

Le *Sénat* tout d'abord peut imposer le *munus hospitii*, « d'après son pouvoir en matière financière »¹. Ensuite ce droit passe aux chefs d'armée, consuls, prêteurs, proconsuls.

Le *Sénat* seul jugeait de l'opportunité des réquisitions qu'il ordonnait. Il pouvait d'ailleurs exiger tout impôt ordinaire ou extraordinaire². Or, la réquisition est conçue comme étant une *contribution extraordinaire en nature*.

Le Consul reçoit délégation du *Sénat* à l'effet d'exercer la réquisition sinon le *Sénat* procure directement à l'armée les choses nécessaires.

NATURE DES RÉQUISITIONS. — Ici le passage de la thèse de M. Henri Thomas est à citer en entier¹. Rien ne peut donner une vue plus nette de la question : « Parmi les Réquisitions les unes s'éloignant de celles

d'avant et d'étapes des baraquements et des camps. Ces créations répondent bien à l'insuffisance des maisons dont beaucoup étaient détruites mais aussi à la préoccupation de réduire les relations entre les civils et les militaires et de reprendre en main ces derniers après la propagande défaitiste du printemps 1917.

1. V. Thomas, p. 13.

2. V. Thomas, p. 17 et 18.

pratiquées de nos jours¹, avaient pour but non seulement de pourvoir aux besoins actuels ou passagers d'une armée ou d'un corps de troupe, mais à son approvisionnement pour toute la campagne ou pour un temps assez prolongé. Elles frappaient l'ensemble d'une province, toute une catégorie de *contribuables*; d'autres plus semblables à nos réquisitions modernes étaient destinées à nourrir une armée au jour le jour et à fournir les moyens de transport et le matériel dont elle manquait pour le moment. Elles étaient imposées aux villes que les légions traversaient sans y faire un long séjour. Les *Réquisitions générales seules donnent lieu à indemnité*. ».

Donc deux grandes sortes de Réquisitions, à l'origine chez les Romains.

a) Réquisitions générales, assurant la satisfaction de besoins permanents ou prolongés et portant sur une vaste circonscription de territoire.

b) Réquisitions spéciales, devant satisfaire les besoins passagers d'une troupe en marche, et exercées sur une localité isolée.

1. La thèse de M. Thomas est de 1884. La loi de 1877 sur les réquisitions militaires ne prévoyait principalement en effet (sauf la réquisition des chemins de fer) que des réquisitions spéciales, moyens extraordinaires de subvenir temporairement aux besoins urgents d'une armée. Mais dès le début de la guerre de 1914, ces réquisitions spéciales ont été insuffisantes et il y a eu des réquisitions générales et permanentes semblables à ces réquisitions romaines justement citées par l'auteur comme « s'éloignant » des nôtres en 1877.

a) *Réquisitions générales.*

Parmi elles il faut ranger :¹

Les achats de blés faits dans les provinces d'après les ordres du Sénat : « achats qui n'étaient pas des ventes volontaires, chaque *contribuable* devant fournir la quantité de blé taxé.² » Ainsi le Sénat *lève* sur certaines provinces afin d'obtenir du blé pour l'armée, le *frumentum imperalum*³ qui est une véritable réquisition militaire (Cicéron parle de ces réquisitions dans ses *Verrines*).⁴

b) *Réquisitions spéciales*⁴.

(Elles ressemblent absolument à celles que, d'après la loi de 1877, les généraux ou les officiers délégués par eux ou en pratique par leurs chefs d'Etat-major, ont le droit d'exercer sur les pays traversés).

En général les magistrats des villes les ordonnent sur l'injonction qui leur en est adressée par les chefs militaires. Elles portent généralement sur des *corvées*, des *transports*, des *vivres* et enfin sur le logement. Les *décursions* peuvent ordonner des corvées, en une certaine mesure aux hommes de 14 à 60 ans.

Pour le logement, tous les habitants doivent le

1. Les réquisitions d'esclaves opérées sur le patrimoine d'un *pater familias*, le plus souvent pour équiper des flottes, rentrent plutôt dans l'histoire du *recrutement* (v. Thomas, p. 18).

2. V. Thomas, p. 18.

3. V. Thomas, p. 18.

4. V. Thomas, p. 20.

munus hospitii aux officiers et à la troupe. A tour de rôle, les soldats sont logés dans toutes les maisons, dans tous les immeubles et répartis par leurs chefs, tribuns et centurions. (Sous la République, il n'y a pas encore les *mensores*¹, sorte d'officiers d'administration chargés de préparer les logements).

Ces réquisitions spéciales ont une *sanction* qui est près de l'ennemi la destruction et le pillage, à l'intérieur une amende du simple au quadruple de la valeur de la chose ou de la prestation à réquisitionner.

INDEMNITÉ. — La réquisition était considérée comme un véritable impôt en nature, le droit à indemnité n'est inscrit nulle part comme règle générale.

Mais il existe en réalité pour les *réquisitions générales*,² les achats de blé ou la levée du *frumentum imperatum* ou *seconde dîme*. Le prix payé est fixé *arbitrairement* par l'autorité et s'il y a eu transport, les frais de ce transport sont laissés à la charge du contribuable.

Pour les réquisitions *spéciales* opérées par les chefs d'armées, l'existence du droit à indemnité est fort peu probable. Ces réquisitions constituent pour les

1. V. Thomas, p. 24.

2. On conçoit aisément qu'une indemnité ait été accordée en compensation des réquisitions générales qui vu leur ampleur et leur durée, constituaient pour le patrimoine du contribuable une charge particulièrement pénible à supporter. Pour les réquisitions spéciales, temporaires et légères, il n'en est pas de même.

contribuables une lourde charge qui s'ajoute à celle des autres impôts¹.

II. — La Réquisition sous l'Empire.

GÉNÉRALITÉS. — Sous l'Empire, l'entretien des armées permanentes exige des ressources nouvelles. Tous les ans, les provinces fournissent sous le nom d'« annone », *et sans aucune indemnité* les vivres, les fourrages, les vêtements et même les armes nécessaires aux armées. Ces réquisitions sans indemnité sont de véritables impôts, *des impôts en nature* : C'est un moyen de simplifier les rouages de l'administration. Ces impôts remplacent ceux que nous payons en or et en argent. On évite les achats de subsistances pour les légions.² Les denrées déposées dans les greniers appelés « mäsiones » sont distribuées aux troupes. Ces réquisitions sont exercées par le préfet du Prétoire qui, dépouillé de ses pouvoirs militaires a cependant conservé ses fonctions administratives.

Les réquisitions militaires proprement dites, telles que nous les avons vues sous la République, se retrouvent également sous l'Empire. Cependant, comme le pouvoir central est plus fortement constitué, que les impôts ordinaires sont plus forts et rentrent mieux,

1. V. Thomas, p. 27.

2. Voir Thomas, p. 30.

que l'administration de l'Intendance se forme et procède en temps normal par achats, les réquisitions sont *un peu moins nombreuses*. « Ce sont des *impôts supplémentaires avec ou sans indemnité*. »¹

Mais en sens inverse, la pratique du « logement » s'étend d'une manière extraordinaire. Sous Constantin, même en temps de paix, les troupes sont logées chez l'habitant.

DROIT DE REQUÉRIR.

Comme sous la République, les réquisitions sont divisées en deux grandes classes :

- a) Réquisitions spéciales;
- b) Réquisitions générales.

Le droit de requérir est plus limité en lui-même pour les réquisitions spéciales, mais il peut être exercé par tout chef militaire. Le droit de requérir au contraire est très large en lui-même pour les réquisitions générales, mais il ne peut être exercé en principe que par l'empereur seul.

a) RÉQUISITIONS SPÉCIALES (pouvant porter sur vivres, bois de chauffage, fourrages, moyens de transport, etc.)

Pour ces espèces, tout chef militaire a le droit absolu et indéfini de requérir. Le logement est même dû aux isolés de passage. Les légions ont droit de requérir

1. V. Thomas, p. 31.

pour le transport des malades un nombre déterminé de voitures attelées. Mais en dehors de ces cas urgents et déterminés, un chef militaire ne peut pas requérir seul de sa propre autorité.

b) RÉQUISITIONS GÉNÉRALES (pouvant porter sur la quasi-totalité des vivres d'une ville ou d'une contrée ou sur des corvées).

En principe de telles réquisitions ne peuvent être exercées que sur l'ordre du *Prince* ou bien du *Préfet du Prétoire*, qui devait à l'origine même en référer au Prince. Mais bientôt le Préfet du Prétoire reçut du Prince des mandats permanents, l'autorisant à exercer des réquisitions générales.

M. Henri Thomas a très bien justifié de l'utilité et de la nature de ces réquisitions générales sous l'Empire dans le passage suivant qu'il convient de citer in extenso :

« A Rome, au moins depuis Dioclétien, ce sont des impôts en nature ordinaires qui servent à alimenter les troupes. Il peut se faire que le produit de ces impôts soit épuisé ou insuffisant; on fait alors des réquisitions et, dans ces circonstances au moins, dire qu'on ne s'adresse au contribuable qu'en cas de nécessité, c'est poser, si l'on veut, une règle de bon gouvernement; cela revient à dire : pas d'impôts inutiles. Celui qui requiert est également investi du pouvoir légis-

latif en matière financière. Il n'y a au-dessus de lui personne ayant autorité pour contrôler ses actes. »¹

OBJET DES RÉQUISITIONS.

Les choses requises pouvaient varier à l'infini.²

1^o *Vivres* : a) Requis pour la ration normale du légionnaire; sous l'Empire, cette ration comprend du vin. Les troupes isolées doivent emporter des vivres. En voyage seulement, les officiers ont le droit de requérir pour leurs besoins personnels.

b) Requis également pour le ravitaillement des magasins d'armées.³

2^o *Vêtements* requis sur les provinces pour l'habillement des troupes seulement si les impôts en nature sont insuffisants.

3^o *Chevaux de remonte*.⁴ — Chaque année, vu leurs facultés, les contribuables fournissent des chevaux exigés par un véritable impôt en nature. Mais ces réquisitions de chevaux ne portent que sur les déficits de l'effectif.

1. V. Thomas, p. 31 et 32.

2. Cette énumération est intéressante : elle présente une grande analogie avec celle qui est dressée par la loi française du 3 juillet 1877 et le décret du 2 août 1877 pour l'application de cette loi.

3. C'est le principe actuel, mis en œuvre par l'intendance et le Grand Quartier Général dans la guerre de 1914-1918 (stations-magasins, gares régulatrices, en-cas mobiles).

4. C'est le système actuel (ou à peu près) des commissions de classement, fixant définitivement un prix immuable très inférieur à la valeur commerciale des chevaux (loi de 1877).

4^o *Transports par terre et par eau.* — Les voitures sont requises d'après les besoins des troupes et classées suivant leur genre, leur valeur, et l'utilisation qui peut en être faite.

Les moyens de transport par eau peuvent être également réquisitionnés.

En général pour ces réquisitions, le transport des malades peut être ordonné par tout chef militaire, le transport des troupes valides ne peut être en principe ordonné que par le Prince ou le Préfet du Prétoire..

5^o *Matériaux.* — Les matériaux de toute sorte pour les machines, la guerre de siège, les réparations diverses à effectuer peuvent être réquisitionnés. Ces matériaux étaient en principe perçus chaque année par des impôts ordinaires en nature, mais ils pouvaient être aussi l'objet d'*impôts extraordinaires ou réquisitions*.

6^o *Corvées.* — Les particuliers peuvent être requis pour les corvées, eux et leurs esclaves.

LOGEMENT.¹ — Au début de l'Empire, le logement est d'abord dû seulement dans les villes frontières et en temps de guerre (*munus hospitii*). Nous avons vu que les chefs militaires se méfiaient du logement et

1. Nous mettons à part le logement, dérivé du *munus hospitii*, qui au début n'est pas considéré comme une charge pénible mais comme un don, gracieux de l'habitant.

préféraient le système des *camps*. Cependant pour l'*hivernage*, le système du logement se répand de plus en plus.

Sous Dioclétien, pour défendre l'Empire, on construit des forteresses près des frontières. Ces forteresses se transforment en villes et les soldats de la garnison sont ainsi *en permanence* logés chez l'habitant.

Au bas-Empire, malgré les casernes, le *munus hospitii* est général et la troupe est logée en permanence chez l'habitant.

NATURE DE L'HOSPITIUM. — M. de Serrigny¹ voit dans l'hospitium une sorte de charge *hiérarchique*. A l'origine, il pouvait en être ainsi, mais il est incontestable que par la suite, le logement permanent devint une lourde charge, sans compensation, pour la propriété immobilière. La moitié ou le tiers de la maison devait être abandonné aux soldats ou à leurs familles par le propriétaire ou le locataire. Tous les possesseurs « sont soumis à l'*hospilium* », mais le soldat ne peut exiger *que le logement seul* et pas d'autres prestations accessoires².

DES CONTRIBUABLES EN MATIÈRE DE RÉQUISITIONS. — Les prestations en matière de réquisitions militaires et le logement sont toutes de *munera*.

1. V. de Serrigny, *Droit administratif des Romains*.

2. V. Thomas, p. 56 et 57.

« *Le munus est toute obligation imposée au contribuable, en vertu de ce principe qu'un citoyen doit à l'État sa fortune et son temps.* »¹

A l'origine, le *munus* exclut les autres impôts, les vectigalia, le stipendium, le tributum.

Mais par la suite, *munera* désigne tous les impôts qui peuvent être :

a) *personalia*, c'est-à-dire porter sur des corvées, des prestations personnelles, sans exiger aucune mise de fonds;

b) *patrimoniorum*, c'est-à-dire porter sur le patrimoine, diminuer les ressources matérielles du contribuable atteint.

On le voit, les réquisitions sont à la fois des *munera personalia* ou *corporalia* et *patrimoniorum*.

« « Toutes les réquisitions peuvent peser sur les propriétaires fonciers. Le patrimoine est le véritable contribuable. »²

Les réquisitions doivent être acquittées par le propriétaire ou par celui qui perçoit les fruits. Le locataire doit les supporter.

La réquisition obéit à la même règle que l'« annone ».

« *Tout propriétaire doit supporter la réquisition à proportion de la richesse foncière.* »³

Quelquefois, cependant, pour les *munera* extraor-

1. V. Thomas, p. 59.

2. V. Thomas, p. 61.

3. V. Thomas, p. 62.

dinaria, il y a des exceptions. Les contribuables sont divisés en trois classes selon leur fortune : Potiores, médiocres, infimi.

On doit alors commencer à frapper la classe des pôtiores et à l'épuiser avant de passer à celle des médiocres et ainsi de suite. Mais souvent, en pratique toutes les classes sont frappées en même temps.

Enfin les *munera corporalia*, les corvées, les travaux appropriés à la condition sociale et à la profession frappent les gens sans fortune, dont le patrimoine ne peut être atteint.

RÉQUISITIONS IMPOSÉES AUX CORPORATIONS. — Les corporations, souvent très puissantes, comme celle des *navicularii* sont frappées par les réquisitions. Ces réquisitions ne sont pas personnelles et frappent en bloc, les biens, le patrimoine de la Corporation.

Il en est de même par exemple pour les pompiers et les bouchers (*pecuarii*).

Les réquisitions imposées aux Corporations ressemblent plutôt à une mobilisation proprement dite.

Répartition des Réquisitions : ¹

LES RÉQUISITIONS SONT RÉPARTIES D'APRÈS LES MÊMES RÈGLES QUE LES AUTRES IMPÔTS ². Tel est le

1. Ce système de la répartition des réquisitions est très soigneusement organisé chez les Romains. Cela est naturel, la réquisition étant un impôt. Notre loi de 1877, qui ne définit pas la réquisition se borne (sauf pour le logement) à poser le principe et l'obligation de la répartition.

2. V. Thomas, p. 70.

principe essentiel. Il ne pouvait en être autrement étant donné que la réquisition est, chez les Romains un impôt extraordinaire en nature.

A) *Réquisitions proprement dites.* — Le Préfet du Prétoire fixe le contingent total à fournir par chaque province. La répartition descend ainsi de degré en degré jusqu'à la curie de canton qui fixe la part contributive des contribuables.

Par exemple, pour les *intributiones*, (portant sur la propriété foncière), l'unité imposable est constituée par le *jugum* ou *caput*, c'est-à-dire par une certaine superficie de terre, superficie variable selon la qualité et la destination du sol.

En Syrie¹, par exemple, les terres sont divisées en classes pour permettre l'évaluation de ce qui constitue l'unité imposable ou *jugum*. On trouve par ordre décroissant : les vignes, les terres labourables de 1^{re} classe, les terres labourables de 2^e classe, les terres labourables de 3^e classe). A l'inverse de ce qui a lieu pour l'impôt foncier ordinaire, la réquisition ne fixe pas le *taux* par *caput* ou *jugum*. On opère simplement la répartition de la somme des prestations à fournir.

B) *Logement.* — Le *munus hospitii* est une *intribution* patrimoniale supportée par les possesseurs. Il est

1. Willems, *Droit public romain*, 4^e édit., p. 608.

fourni en nature, sinon les possesseurs doivent donner au militaire une indemnité de logement en remplacement.¹

Les soldats et les officiers non illustres ont droit au tiers de la maison de l'hôte.

Les officiers qui ont grade de *vir illuster* ont droit à la moitié de la maison.

Les gouverneurs de province doivent veiller à ce que la charge du logement soit supportée successivement ou simultanément par tous les possesseurs.²

INTERMÉDIAIRES ENTRE LES CONTRIBUABLES ET L'ARMÉE EN MATIÈRE DE RÉQUISITIONS. — L'ordre de réquisition une fois donné, il y a trois séries d'intermédiaires entre les contribuables prestataires et l'armée.³

1^o Les *percepteurs* (*suceptores*) qui réunissent les matières ou les hommes;

2^o Les *exacteurs* (*exactores*) qui poursuivent les contribuables en retard et au besoin font vendre leurs biens en justice.

Les *erogateurs* ou distributeurs qui délivrent à l'armée les choses réquisitionnées. (Ces derniers seuls font partie de l'Intendance militaire).

INDEMNITÉ. — Le Droit à une indemnité n'est proclamé nulle part comme principe général, mais en pra-

1. Disposition conservée et reproduite par notre loi de 1877.

2. En pratique sous le régime de la loi de 1877, les maires opèrent de même pour le logement et le cantonnement des troupes.

3. V. Thomas, p. 77.

tique il existe dans certains cas, par exemple depuis Justinien pour les réquisitions de vivres gérées par les troupes de passage et pour quelques réquisitions de transport par terre et par eau.

Forme. — L'indemnité est parfois versée en espèces au moment de la réquisition et quelquefois calculée d'après le cours du marché.

Quelquefois l'indemnité est accordée indirectement sous la forme compensatrice d'un dispense correspondante d'impôt.

Les réquisitions de transport donnent lieu à des indemnités *arbitraires* fixées par le Préfet du Prétoire.

Les *navicularii* ont droit arbitrairement à 4 % du blé requis et transporté comme indemnité de transport.

DISPENSES. — L'âge ne dispense pas des *munera patrimonalia*, de même que le nombre d'enfants¹. Certaines personnes, vu leurs fonctions, leur place dans la hiérarchie sociale sont exemptes des *munera sordida* (cuisson du pain, cuisine, abatage des animaux, corvées diverses, etc.) Ces exemptions ne passent pas aux héritiers. Certaines réquisitions, particulièrement urgentes peuvent être au contraire, imposées à tous (*munera extraordinaria*).

Des *immunités*² sont accordées pour le logement.

1. L'histoire rapporte cependant qu'un nommé Silvius Candidus fut exempté parce qu'il avait 16 enfants ! V. Thomas, p. 80.

2. Sous le nom de « sauvegardes » ce même système des immunités de logement, réelles et personnelles est consacré par notre loi du 3 juillet 1877.

Elles sont de deux sortes :

1^o Réelles et visent alors par exemple, les édifices du culte, certains magasins publics et autres édifices ;

2^o Personnelles et visent par exemple le Préfet du Prétoire, certains fonctionnaires supérieurs, les prêtres.

LES RÉQUISITIONS EN PRATIQUE. — En pratique, il se produit surtout vers la fin de l'Empire des abus¹ et des exactions qui méconnaissent plus ou moins les règles ci-dessus exposées et qui rendent très lourde la charge des réquisitions militaires. Très souvent les soldats et même les officiers, qui n'ont droit qu'au logement, exigent par la violence ou la menace de l'argent de leurs hôtes.

RÉSUMÉ DES CARACTÈRES DOMINANTS

DE LA RÉQUISITION A ROME.

La réquisition militaire est un impôt *extraordinaire en nature*.

Des différences assez sensibles existent entre la période de la République et celle de l'Empire, mais le principe de la réquisition impôt en nature ne change pas.

1. Où est la discipline romaine du temps des armées de la République ? On rapporte qu'alors, quand une troupe campait sous des pommiers chargés de fruits, lorsque la troupe repartait, on aurait pu compter les pommes sans en trouver une en moins. V. Thomas, p. 90.

J'ajoute que pendant la guerre de 1914-1918 des surprises eussent pu être réservées à la fin de son compte à celui qui, confiant, se serait dans un semblable cas, livré à un tel calcul !

Le droit de requérir pour l'armée appartient à celui qui a le pouvoir suprême en matière financière. D'abord, le Sénat, ensuite l'Empereur. Ce droit est délégué dans de très nombreux cas à l'armée qui réquisitionne elle-même.

Il y a des réquisitions générales et des réquisitions spéciales.

Le droit à indemnité existe en pratique quoique non proclamé, pour les réquisitions générales et pour certaines réquisitions spéciales. Mais cette indemnité n'est allouée que pour atténuer la charge de la réquisition, jamais pour la compenser entièrement. Elle est le plus souvent fixée arbitrairement par l'Administration.

La réquisition étant un impôt est répartie très soigneusement parmi les contribuables comme les autres impôts, théoriquement en proportion de leurs ressources, sous certaines réserves de hiérarchie sociale.

Les militaires ont droit en tout cas au logement chez l'habitant sans aucune indemnité.

La Réquisition militaire chez les Mérovingiens.

La tourmente des invasions passe.

Tout d'abord le pillage seul subvient aux besoins des armées des Barbares qui envahissent l'Empire romain.

Peu à peu, cependant, les institutions romaines font sentir leurs effets; les premiers, les Wisigoths, essaient de reprendre les traditions romaines. Le *Bréviaire* d'Alaric, les lettres de Théodoric le Grand, parlent des réquisitions. Ces dernières interdisent le pillage et disposent que le coupable paiera au quadruple et recevra 50 coups de bâton.

D'après la loi des Bavarois, le roi et les ducs peuvent seuls exercer des réquisitions.

Les principes sont les mêmes dans la loi des Lombards. D'après Grégoire de Tours, il en serait également de même chez les Francs.

Si les principes sont posés, il ne sont guère observés. Les armées continuent à piller. En pratique, c'est l'anarchie la plus complète.

La Réquisition militaire chez les Carolingiens.

L'organisation étudiée ici est celle qui est établie par les *Capitulaires* de Charlemagne.

« Avec les Carolingiens, nous assistons à une transformation complète de la notion de réquisition. »¹

Cela est très curieux.

La réquisition d'alors devient à la fois mobilisation

1. V. René Rucklin, *Réquisitions militaires*, thèse, Paris, 1915, p. 18. Il est donné dans cet ouvrage quelques brèves notions très claires et très précises sur la transformation de la réquisition chez les Carolingiens.

et réquisition. Elle combine le double caractère de ces deux institutions. Cet état de choses subsistera pendant la féodalité au profit des seigneurs avec le démembrement de la souveraineté. Il disparaîtra dès que le pouvoir royal sera fortement assis. Il reparaitra sous la Révolution française, très accentué dès 1793 dans la guerre contre l'Europe coalisée.

Sous les Carolingiens, par un seul et même acte le « Bannum », l'empereur appelle les hommes sous les armes et réquisitionne conjointement les hommes et les choses nécessaires à l'armée. Ainsi sous Charlemagne, le service militaire et l'approvisionnement des armées marchent de pair.

Il y a double série de réquisitions d'hommes d'un côté, de choses de l'autre¹.

RÉQUISITION DE CHOSSES. — Le Bannum qui convoque les guerriers, les oblige à venir munis de tout ce qui leur est nécessaire pour entrer en campagne (vivres, armes, vêtements, équipements, chevaux et voitures, etc.) Par exemple, les guerriers doivent arriver avec des vivres pour 3 mois, des armes et des vêtements pour 6 mois (Capitulaires de Charlemagne).

A partir d'une certaine ligne de marche déterminée par l'empereur, les réquisitions sont exercées. Elles

1. Thomas, p. 104.

sont assurées par les seigneurs, laïques et ecclésiastiques, sous leur responsabilité.

OBJET. — Elles portent le plus souvent sur les vivres, les armes, l'équipement, les ustensiles divers les corvées, les moyens de transport, les chevaux, etc..., en un mot, sans limitation précise, sur les choses nécessaires à l'armée.

Ces réquisitions faisant en quelque sorte partie du service militaire sont *obligatoires*. Peu importe qu'elles se présentent franchement avec les apparences et le nom d'une véritable charge publique ou qu'elles se dissimulent sous le nom de dons volontaires : « dona ». On admit cependant en principe que les monastères s'acquittaient par leurs prières seulement. En pratique il n'en est pas toujours ainsi, loin de là.

D'ailleurs la charge définitive des réquisitions ne retombe pas sur les seigneurs et les soldats convoqués par le bannum. Ceux-là ne supportent nullement la réquisition et se retournent vers les tenanciers du sol qui en définitive sont seuls frappés, quant à la réquisition des choses.

INDEMNITÉ. — En principe aucune indemnité n'est accordée pour les réquisitions de choses aux prestataires définitifs.

Ce point de vue s'explique et est alors fort soutenable en droit, puisque le bannum réquisitionne à la

fois hommes et choses. Ceux qui paient de leurs personnes, les guerriers, ne paient pas de leurs biens.

Inversement, ceux qui ne paient pas de leurs personnes (les autres que les guerriers) paient de leurs biens.

Donc, en principe, les vivres une fois consommés, ne sont pas payés à ceux qui les ont fournis; les voitures, les chevaux, les choses requis sont rendus en fin de campagne en leur état au propriétaire, sans indemnité. Une indemnité est accordée seulement au cas d'usure exceptionnelle, ou de perte.

Féodalité.

Après le morcellement infini de l'immense empire de Charlemagne et le démembrement de la souveraineté, chaque seigneur laïc ou ecclésiastique prend en matière de réquisition militaire les anciens droits de l'empereur, droits dont la nature même se transforme à la longue.

Ainsi le droit de réquisition des Carolingiens, au lieu d'être l'apanage d'un seul, passe en une infinité de mains. Les ducs, les comtes lèvent en leur nom des hommes d'armes et font en même temps les réquisitions de choses¹. Le clergé et les seigneurs laïcs continuent à demander des secours de guerre sous forme de

1. V. Thomas, p. 115.

redevances fixes ou *d'impositions extraordinaires* qui sont des réquisitions.

RÉQUISITIONS FRAPPANT LE CLERGÉ. — Les réquisitions de choses doivent logiquement frapper tous ceux qui ne sont pas appelés sous les armes par conséquent, en principe, les ecclésiastiques. Ceux-ci essayèrent néanmoins de se faire dispenser de la charge des obligations pécuniaires et des réquisitions de choses. Mais les seigneurs résistent à ces prétentions; les abbayes sont tenues de fournir des secours en argent et en nature pour les besoins des armées. Pour ce, les abbayes lèvent sur leurs tenanciers des redevances *ad hostem*¹ (chevaux, bœufs, convois, grains, literie, etc.)

Par exemple en 1364, les religieux de Saint-Germain-des-Prés sont contraints de contribuer pour leur part au « *charragium* »² (réquisition de charroi).

Le roi accorde au clergé des exemptions moyennant finance³.

Par l'ordonnance de 1413 sur le ban et l'arrière-ban Charles VI rend les réquisitions sur les gens d'église, obligatoires.

AUTRES RÉQUISITIONS (imposées à d'autres qu'aux ecclésiastiques). — Ici, sous la féodalité, le droit de

1. V. Thomas, p. 117.

2. V. Thomas, p. 118.

3. V. De la Roque, *Traité du ban et de l'arrière-ban*, chap. IX.

réquisition change de caractère. Les redevances sont exigées en vertu d'un droit de propriété. Tout vassal doit le service militaire à raison de la terre qu'il tient. Sous les Carolingiens la fortune territoriale est la mesure de la charge militaire. Sous la féodalité, elle en deviendra la cause¹.

Les vassaux, les gens de guerre convoqués par semonce du seigneur doivent arriver équipés et armés et se nourrir eux-mêmes.

Les communes doivent en tout cas à l'armée le charroi.

Dans les villes, pour la défense contre les brigands et malfaiteurs chacun doit s'armer et s'équiper selon sa fortune et sa classe².

Souvent des contributions en argent remplacent les réquisitions. — Jusqu'en 1445 où l'armée royale remplaça l'armée féodale, les réquisitions de vivres sont laissées à l'appréciation souveraine des gens de guerre.

« *Jus mansionalicum* ». — Il est dérivé du *munus hospitii* romain et permet le logement gratuit des troupes et des officiers publics à la charge des particuliers. Sous Charlemagne il n'était dû qu'à ceux portant des lettres spéciales de l'empereur. Sous la féodalité il se morcelle à l'infini. Le roi accorde souvent aux villes, des licences les dispensant du logement des troupes.

4. Thomas, p. 119.

Les Réquisitions militaires sous la Monarchie française depuis les Capétiens jusqu'en 1789.

I. — Depuis Saint-Louis jusqu'aux armées permanentes (1439)

A cette époque la réquisition prend une forme nouvelle qui est le *droit de prise*¹.

Le droit de prise appartient au roi, à sa famille, aux officiers royaux, baillis et sénéchaux. Il permet de prendre une journée de vivres à chacun des voyages du roi. •

Peu à peu ce droit *s'étend aux armées* malgré les aides. En principe les capitaines n'ont le droit de prise que sur l'ordre formel du roi mais les baillis

1. L'exercice de ce droit est pittoresquement décrit par Siméon Luce, *Histoire de Duguesclin* : « En vertu du droit de prise, le roi de France pouvait faire main-basse partout où il passait, sur les bestiaux, grains et autres biens meubles nécessaires pour l'entretien de ses troupes. Les gens d'armes, de leur côté, ne se faisaient pas faute de s'approprier tout ce qui était à leur convenance ; aussi en ces temps-là, nos paysans fuyaient-ils sur le passage d'une armée même française comme à l'approche de la peste. On aurait dit des lièvres qui se blotissaient au fond de leur gîte jusqu'à ce que les chasseurs aient disparu ». (Passage cité dans le rapport de M. le baron Reille sur le projet de loi des réquisitions militaires, du 27 juillet 1876, *J. of.*, des 19 et 20 août, annexe 380).

s'arrogent celui de leur accorder. Il pèse lourdement sur les populations. Des abus, des exactions se produisent. L'ordonnance de Louis X le Hutin de 1315 réserve expressément le droit de prise au roi et à sa suite. Le droit de prise donne lieu à une *indemnité* payée comptant et fixée arbitrairement par de « bonnes gens dignes de foi » ou payée à vue par le trésorier du roi.

L'ordonnance de 1355 rendue sur les doléances des Etats Généraux, supprime les prises.

D'après l'ordonnance de 1356 les nobles peuvent faire des réquisitions pour nourrir leurs hommes d'armes. Il doit y avoir indemnité « raisonnable ». Les Capitaines s'adressent aux « administrateurs » des communautés qui réunissent les denrées.

Les prises étaient des réquisitions *accidentelles*.

Mais il y a des *réquisitions continues* autorisées par les « lettres de vivres »¹ réglementées par l'ordonnance du 14 mai 1413. Le roi, quand il est à court d'argent, délivre des lettres de vivres qui donnent aux Capitaines le droit de vivre sur le pays.

Le logement est dû en permanence par les particuliers et sans indemnité. Il en est de même en Angleterre et en Espagne.

1. Recueil d'Isambert. à sa date.

II. — Depuis les armées permanentes jusqu'à Louis XIII

La grande ordonnance de 1439 institue une armée royale permanente. On va donc être appelé à préciser les formes des *réquisitions* et du *logement*.

L'ordonnance de 1448 crée un franc-archer par paroisse. La commune doit l'équiper à titre gratuit, mais l'archer doit se nourrir avec sa solde.

L'ordonnance de Montil-les-Tours¹ d'avril 1467 distingue : en garnison chaque lance (groupe de 6 hommes) paie son logement ; en marche elle a droit au logement gratuit ainsi qu'au bois et à la paille.

Système des ventes forcées. — L'ordonnance de 1470 innove en matière de réquisition militaire. Elle oblige les habitants à vendre leurs vivres à l'armée mais au *cours commercial* du pays. Elle ne s'applique d'ailleurs qu'aux troupes en garnison. Il y a abus de la part des habitants qui spéculent sur la troupe et se font payer trop cher.

Aussi l'ordonnance de 1485 réagit et adopte un système original tout à fait nouveau. Des *taxes générales* sont établies sur les vivres (volailles, bétail, grains). Les prix de la taxe peuvent être *inférieurs à la*

1. Isambert à sa date.

« *valeur réelle* » des *denrées*. D'un autre côté, aucun intermédiaire. Le soldat exige lui-même de l'habitant, la vente forcée au prix de la taxe.

Organisation du service des subsistances. — L'ordonnance de la Ferté-sous-Jouarre, du 20 janvier 1514¹ organise déjà le service des subsistances.

Les réquisitions doivent assurer les *besoins collectifs* des troupes. Les capitaines réunis aux autorités locales forment des *commissions de répartition* qui fournissent les vivres d'après l'effectif. Le soldat seul ne peut plus requérir; l'*indemnité* existe mais elle est fixée *arbitrairement* par une *commission mixte* composée de militaires et de civils. Les vivres sont taxés au-dessous de leur valeur.

En *marche*, le bois, la paille, le logement sont exigés à titre gratuit. Les capitaines ont droit de réquisitionner les moyens de transport et fixent eux-mêmes arbitrairement l'indemnité.

Les ordonnances de 1529 et 1530 suppriment les réquisitions collectives et reviennent aux achats directs par la troupe. Ce système ne dura pas. Les taxes ayant été supprimées, le soldat était odieusement exploité.

Les Réquisitions en temps de guerre :

En temps de guerre de 1439 à Louis XIII, le Droit de réquisition est plus étendu et appartient en principe

1. Isambert à sa date.

au roi seul. Le roi délègue naturellement l'exercice de ce droit.

Il y a comme sous les Romains des réquisitions générales et des réquisitions spéciales¹.

RÉQUISITIONS GÉNÉRALES. — Elles sont ordonnées pour subvenir à toutes les nécessités de la guerre, pour remplir les magasins d'armée. Elles portent sur les vivres, les vins, le matériel, l'équipement les charrois pour l'artillerie. Elles s'étendent sur toute une *province*, sous Henri IV sur toute une généralité. Des commissions spéciales les répartissent.

RÉQUISITIONS SPÉCIALES. — Elles s'étendent à une part restreinte du territoire et peuvent être ordonnée par tout général d'armée. Elles portent principalement sur des corvées et des services personnels. Il est à signaler que d'après l'ordonnance de 1543, les « salpestriers » du roi peuvent pénétrer dans les caves de tous les domiciles et y recueillir le salpêtre, sans indemnité.

INDEMNITÉ. — Les Réquisitions générales sont réparties d'après les mêmes principes que l'impôt de la taille. En conséquence elles ne donnent lieu à aucune indemnité.

Parmi les réquisitions spéciales il faut distinguer.

1. V. R. Quarré de Verneuil, *L'armée en France depuis Charles VII jusqu'à la Révolution*.

Les réquisitions de charrois, de chevaux ne donnent pas lieu à indemnité. Certaines réquisitions exercées sur les villes donnent lieu à des indemnités *forfaitaires*.

III. — Depuis la Monarchie absolue jusqu'en 1789.

1° Sous Louis XIII et Richelieu.

Richelieu organise véritablement le Service des subsistances militaires sur ses bases définitives. Louvois surnommé le « grand vivrier », ne fit en somme que perfectionner l'œuvre de Richelieu.

Richelieu transforme l'organisation précédente, élargit et détermine exactement les pouvoirs des intendants des vivres et du corps d'administration¹. Ce corps comprend tout un personnel secondaire en rapport avec les autorités civiles locales et chargé à la fois de rassembler dans les provinces les choses réquisitionnées et de suivre l'armée pour les distribuer.

Le roi seul ordonne la réquisition. L'Intendance est l'intermédiaire entre le roi et l'autorité civile.

En principe, la Réquisition constitue le mode normal d'approvisionnement de l'armée. Les marchés de gré à gré sont l'exception.

1. Nous ne parlerons pas de cette organisation qui rentre plutôt dans l'histoire des transformations de l'armée.

RÉQUISITIONS GÉNÉRALES. — Elles sont édictées par le roi, une fois pour toutes et jouent par la suite automatiquement, sans qu'il soit besoin d'un nouvel ordre d'espèce. Par exemple les ordonnances de 1622 et 1629 chargent les villes de la fourniture des Etapes.

RÉQUISITIONS SPÉCIALES. — Elles peuvent être ordonnées par tout chef d'armée.

OBJET. — Les Réquisitions peuvent porter sur tous vivres, objets, matériels, services personnels nécessaires à l'armée.

RÉPARTITION. — La charge des réquisitions est répartie comme celle de la *taille* par les officiers locaux, entre tous les contribuables des tailles.

INDEMNITÉ. — Les réquisitions générales pour la nourriture des troupes en garnison par les villes ou la fourniture des Etapes ne donnent pas lieu à indemnité. La réquisition reste ici à la charge des villes désignées. Mais si une ville a fait pour une autre l'avance de la réquisition, le montant de la réquisition est réduit sur sa quote-part de taille et ajouté sur la quote-part de la ville pour qui l'avance a été faite.

Les réquisitions spéciales donnent lieu à une indemnité calculée sur la base de la taxe s'il en existe une, sur la base *des cours du marché avant l'arrivée de la troupe*, s'il n'y a pas de taxe.

TRANSPORTS. — La réquisition en était possible en tout temps.

LOGEMENT. — Les gouverneurs répartissent les hommes d'après les effectifs sur les indications du commandant des troupes. L'hôte doit le logement gratuit mais le logement seul sans aucune autre prestation accessoire.

2^o Sous Louis XIV.

Dans cette période, à l'inverse de ce qui a eu lieu dans la précédente, *la réquisition constitue le mode exceptionnel d'approvisionnement de l'armée*¹.

*Le marché de gré à gré est le mode normal*². Louvois³ est le créateur de cette organisation.

Aussi insisterons-nous peu sur cette période. En campagne les généraux seuls ordonnent les réquisitions, sur délégation du roi. Pendant les quartiers d'hiver

1. Cependant sous le nom d'ustensile, pendant les quartiers d'hiver, les communautés sont imposées pour la nourriture et l'entretien des troupes.

2. Cette restriction de la réquisition paraît assez naturelle sous Louis XIV. En effet, la monarchie absolue est établie, les dernières grandes réformes administratives et financières accomplies; sur le territoire national, l'impôt, en principe, subvient aux besoins des armées et sert à payer le prix des marchés. Jusqu'à la fin du règne de Louis XIV les guerres furent victorieuses et eurent lieu à l'étranger. Sur le territoire national on conçoit donc que la réquisition n'ait joué qu'exceptionnellement, d'autant plus que l'armée de cette époque a des effectifs assez faibles.

3. V. C. Rousset, *Histoire de Louvois*.

au contraire les réquisitions sont directement ordonnées par les Intendants des vivres et réparties par les officiers d'administration.

3^e Sous Louis XV et Louis XVI. ¹

Les caractéristiques de cette période sont les mêmes en général, que celles de la période précédente. Le marché de gré à gré constitue le mode d'approvisionnement de l'armée. En 1718, on supprime même les Etapes et on augmente la paye des hommes pour leur permettre de se nourrir eux-mêmes par des achats directs chez l'habitant. Cette pratique donne de mauvais résultats; les habitants ont de telles exigences que les troupes vivent de maraudes. En 1778 on rétablit les Etapes et on en donne la fourniture à l'entreprise.

L'entreprise se généralise pour toutes les fournitures à faire aux armées, En 1789, l'entrepreneur général Dain est indépendant de tout contrôle militaire. On peut dire fort justement qu'avec ce système : « l'approvisionnement de l'armée dépend directement de l'industrie privée ². »

1. Sous Louis XV et Louis XVI, est parfaitement constituée l'armée de métier. La guerre n'a pas lieu sur le sol national. Il est donc très naturel que dans le royaume, on ait généralisé la pratique de l'entreprise pour subvenir à des besoins réguliers et normaux.

2. V. Thomas, p. 211.

TRANSPORTS. — Pour ce qui est des transports, il est cependant fait exception : On a compris que l'armée doit pouvoir exiger immédiatement ces prestations sans pourparlers préalables. Ici, le système de la réquisition constitue le droit commun.

Toute troupe de passage a le droit absolu de requérir les moyens de transport à elle nécessaires. Une indemnité est accordée, mais elle est arbitrairement fixée par l'Intendant.

A un moment donné, pendant une courte période, on réserva ces réquisitions pour le transport des malades, mais on les rétablit vite dans leur généralité antérieure.

Chaque bataillon ou unité a droit à un nombre déterminé de voitures et chevaux requis payés au prix de la taxe¹.

Les réquisitions ordonnées par les généraux sont réparties par les maires. Ceux qui ne subissent pas les réquisitions paient une indemnité arbitraire fixée par l'Intendant, à ceux qui les supportent en remplacement.

En 1775 et 1778, l'Etat, même pour les transports, passa des marchés avec les entrepreneurs.

LOGEMENT². — Les troupes ont droit età titre gra-

1. V. Briquet, *Code militaire*.

2. V. titre V de l'ordonnance de 1768 sur le logement (Guyot, *Répertoire de jurisprudence*, au mot « logement »).

tuit, non seulement au logement proprement dit mais en plus au pot, à l'écuelle, au lit avec les draps, au feu et à la chandelle. La charge du logement est répartie par les maires ou les syndics des habitants.

Quelquefois, les municipalités afin d'éviter aux particuliers les inconvénients du logement en nature, font aménager pour loger les troupes des locaux spéciaux.

Peu à peu on construit des casernes afin d'éviter le logement, mais les villes supportent les frais de construction.

Des exemptions de logement déterminées, sont accordées.

La Révolution Française

GÉNÉRALITÉS.— Nous avons vu que dans les derniers temps de la monarchie absolue, sous Louis XV et sous Louis XVI, la réquisition, sur le territoire national, était presque tombée en désuétude, et, sauf pour le logement et le cantonnement, avait fait place au marché de gré à gré avec entreprise générale.

Sous la Révolution, au contraire, la réquisition renaît et prend vite une extraordinaire ampleur. En effet, dès que l'Europe inquiète des idées révolutionnaires, va prendre les armes contre la France, il va falloir faire un prodigieux effort tant en hommes qu'en matériel : au milieu de certaines dissensions intes-

tines et d'immenses difficultés, les ressources normales de l'impôt ordinaire seraient seules dérisoires pour parer à tout. Dans ce temps de crise typique, on a recours à la réquisition et on élargit même cette institution.

Comme à Rome on part de ce principe que « le citoyen doit à l'Etat sa fortune et son temps. » Comme sous les Carolingiens, mais en vertu d'un principe plus égalitaire et plus universel, la réquisition exercée avant tout pour les besoins de l'armée portera à la fois sur les hommes et sur les choses¹. Parmi ces dernières, elle portera même sur l'argent (emprunts forcés).

Ainsi qu'un auteur l'a clairement mis en relief, à cette époque : « cette acte de souveraineté impose aux citoyens, une charge analogue dans son essence au service militaire et à l'impôt². »

Devant « le salut du pays suprême loi » s'effacent les droits individuels les plus sacrés, et ceux-là même qui viennent d'être dégagés et proclamés par cette Révolution : liberté individuelle, liberté du travail, inviolabilité de la propriété. Cela est parfaitement naturel : En temps de crise totale les lois normales ne jouent pas car elles seraient néfastes et paralyseraient la libre action de toutes les forces nationales.

Les principes de la Déclaration des droits et leur

1. M. Ambroise Colin, conseiller à la Cour de cassation.

2. M. Olivier Martin, professeur à la Faculté de droit de Rennes.

application (art. 17 de la Const. de 1791) sont délibérément méconnus : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être dépossédé si ce n'est lorsque la nécessité publique l'exige et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. »

D'ailleurs, les décrets de la Convention nationale, en toute franchise, suspendaient la Constitution jusqu'à la paix.

Le plus souvent, il y a connexité entre le danger extérieur, la situation de nos armées, l'effort national à fournir et l'élargissement, la réglementation sévère de la réquisition.

Au début de la Constituante, et même sous la Législative, la réquisition s'étend mais son principe n'est pas changé, elle ne porte que sur les choses. Au contraire, sous la Convention nationale quand la France, débordée par la Coalition, envahie sur toutes ses frontières a à fournir un prodigieux effort, la réquisition devient générale et porte sur les hommes comme sur les choses et l'argent avec le système du maximum. En 1794 après la campagne victorieuse d'été, le système s'adoucit sensiblement.

Sous le Directoire, il y a stagnation. Les directeurs veules et incohérents sont incapables d'une action énergique et suivie. Néanmoins il existe sous le Directoire d'assez nombreux textes sur la réquisition.

LES TEXTES :

I. — Constituante et Législative.

Des lettres patentes du Roi du 7 avril 1790 soumettent, sans aucune exception, tous les citoyens au *logement* des gens de guerre.

La loi du 10 juillet 1791, traite du logement des troupes et des obligations qui en résultent.

Le Décret du 26-29 avril 1791, décide que les corps administratifs des départements frontières ou près des armées nomment un commissaire spécial qui recense chez les particuliers les bêtes de somme, les voitures et charrettes.

Le principe de *l'indemnité* est posé. L'indemnité est déterminée de façon *forfaitaire* par les Directeurs de département après avis des districts. Les loyers des chevaux et voitures requis sont réglés mensuellement par des commissaires ordonnateurs.

Si les chevaux ou voitures ont été perdus, les propriétaires sont également indemnisés, mais l'indemnité est fixée par les corps administratifs après avis des municipalités.

Le décret des 14-18 juin 1792 donne aux commissaires de district le droit de requérir.

A. 1^{ère} PERIODE : 1793 A FIN 1794.

(*Extension et élargissement de la Réquisition*).

Le décret du 9-28 mars 1793 décide que l'Etat peut disposer par voie de réquisition de tous les chevaux, sauf ceux qui sont employés par l'agriculteur et le commerce.

Le célèbre décret du 23-24 août 1793 « met en réquisition de ce jour, et jusqu'à celui où les ennemis auront été chassés du territoire de la République, non seulement tous les citoyens français ainsi que les femmes, les enfants, les vieillards, mais encore les armes, les chevaux et les grains », et il investit les représentants en mission des pouvoirs illimités attribués aux représentants du peuple près les armées.

REQUISITION DE CHOSSES. — Bientôt par une série de mesures et de décrets successifs, les réquisitions s'étendent sur tous les objets nécessaires soit à l'armement, soit à l'entretien des armées. Les réquisitions sont *générales*.

INDEMNITÉ. — Le décret du 19 Brumaire an III est un de ceux qui établissent le fameux régime du *maximum*.

Le système employé pour calculer l'indemnité (et

cela est curieux)¹ est le système *forfataire* basé sur une valeur *normale, moyenne* des années précédentes. Si l'on admet l'indemnité c'est que la réquisition est générale, qu'elle absorbe parfois la quasi-totalité des ressources d'un particulier. Il est donc juste, afin que ce dernier ne soit pas complètement dépossédé, qu'il reçoive une indemnité compensant mais seulement en partie, atténuant le poids de la lourde charge publique qu'est la réquisition. Cette compensation ne sera pas totale; l'indemnité sera moindre que la valeur communément appréciée, des choses au moment de la réquisition. On tient compte des effets de la crise qui, augmentant formidablement la consommation, diminuant la production, fausse la loi économique de l'offre et de la demande. On ne saurait admettre, quand à l'indemnisation, l'entrée en ligne de compte d'une valeur fictive et inique de spéculation.

Dans ce système, le prix adopté comme base de l'indemnité à allouer est celui de l'année 1790. Pour les grains, par exemple, on majoré ce prix de 2/3.

La valeur ainsi déterminée est *forfataire* pour tous les genres de prestations similaires.

RÉQUISITION D'ARGENT. — Elle est constituée par *l'emprunt forcé* qui frappe les citoyens d'après leurs

1. Le système de la valeur normale ou moyenne est adopté par la loi allemande en vigueur sur les réquisitions militaires; il a été prôné par des auteurs et consacré partiellement par l'arr. de Cass. du 6 mars 1917.

revenus (nécessaires, abondants, superflus) et qui constitue une véritable réquisition de capitaux¹. (Décret de Réal du 22 juin 1793 et décret définitif du 22 septembre 1793).

RÉQUISITION D'HOMMES. — C'est également une des conséquences du célèbre décret du 23-24 août 1793. Elle porte non seulement sur les hommes à l'effet d'en faire des militaires devant former les armées nationales (bataillons de réquisitionnaires), elle s'entend non seulement de « la levée en masse » mais aussi de l'utilisation complète des êtres vivants pouvant « servir » la nation attaquée : « les femmes, les enfants mettront les vieux linges en charpie ; les vieillards se feront porter sur les places publiques pour exciter le courage des jeunes gens ».

Cette première période de la Convention nationale, où la France doit repousser seule les armées coalisées qui ont submergé les frontières, est une période critique où l'on a recours à la mesure extrême, la mobilisation de toutes les ressources du territoire tant en choses qu'en hommes. Il est donc très réel de dire avec M. Olivier-Martin, qu'alors la Réquisition est à la fois de l'essence du service militaire et de l'impôt.

1. M. Hitier dans son cours de science financière (doctorat, 1918-19) affirme que cet emprunt forcé est bien une réquisition au sens de la loi de 1877. D'ailleurs Cambon dit au riche : « Je veux t'enchaîner malgré toi, je veux que tu prêtes ta fortune à la République » et Danton : « Paris a un luxe et des richesses immenses ; par ce décret, cette éponge va être pressée ».

B. 2^e PÉRIODE, DE FIN 1794 A FIN 1795.

(Restrictions apportées au Droit de Réquisition).

Dès la fin de 1793¹, l'effort immense du pays tout entier, l'énergie féroce du gouvernement, l'héroïsme des immenses armées révolutionnaires ainsi que la fougue et le talent de leurs remarquables chefs, ont vaincu l'ennemi et ont rejeté ses armées hors de France.

Dans le printemps et l'été de 1794,² les victoires continuent, la guerre est même portée par nos armées sur le sol étranger.

Bien plus, en avril 1795, la Convention nationale imposera au traité de Bâle, une paix victorieuse, à ses ennemis.

On remarque que dans cette période, la réquisition qui n'est plus indispensable (la crise étant conjurée) est l'objet de restrictions diverses : Le droit qu'à l'Etat de requérir est réduit ; d'un autre côté l'indemnité allouée au particulier est plus large.

RESTRICTION DES RÉQUISITIONS³. — La loi du 26 Vendémiaire an III (7 octobre 1794) défend de

1. Hoche à Wissembourg et au Geisberg, 23-25 décembre 1793.

2. Jourdan à Fleurus, 26 juin 1794.

3. Il convient cependant d'ajouter que cette restriction du droit de réquisition est également inspirée et par une réaction contre le système du maximum et par la préoccupation de ne pas tuer ou gêner outre mesure le commerce et l'industrie nationale.

requérir les matières premières que les fabricants justifient avoir importées pour les besoins de leur production.

La loi du 19 Brumaire an III (19 novembre 1794) décide qu'il n'y aura plus de réquisitions illimitées. Dorénavant, dans les réquisitions, l'espèce, la quantité des objets, un délai de livraison, doivent être fixés. La loi fixe aussi la compétence de l'autorité requérante.

La loi du 23 Brumaire an III (13 novembre 1794) fixe les cas où il est accordé une indemnité spéciale pour les réquisitions de transports de grains.

La loi du 6 Frimaire an III (26 novembre 1794) dispose que toutes les denrées et marchandises non prohibées et importées ne peuvent être réquisitionnées et sont laissées à la libre disposition de leurs propriétaires.

La loi du 4 Nivôse, an III, (24 décembre 1794) abolit le *maximum* sur les denrées et marchandises mais maintient en principe les Réquisitions, en prescrivant l'exécution de toutes celles qui ont été déjà ordonnées pour les besoins des armées, et en autorisant les districts à approvisionner les marchés pour un mois.

SANCTIONS. — Il peut paraître au premier abord paradoxal, que les dispositions législatives de la 1^{re} période (1793-1794) ne sanctionnent pas le droit si redoutable et si étendu de réquisition. S'il n'y a pas de sanctions spéciales, il y a une sanction générale

« la terreur d'être rangé parmi les suspects et conspirateurs, sanction terrible des lois sur les réquisitions. ¹ »

Dans notre période au contraire, le spectre de cette sanction générale et terrible étant à peu près évanoui, on édicte des sanctions spéciales.

La loi du 3 Pluviôse an III (22 janvier 1795) établit des moyens réguliers de coercition, prononce contre le prestataire réquisitionné qui refuse de délivrer les grains requis une amende égale à la valeur de ces grains.

La loi du 26 ventôse an III (16 mars 1795) punit l'infraction précédente de la peine d'emprisonnement qui s'ajoute à l'amende.

INDEMNITÉ. — Les bases nouvelles sur lesquelles l'indemnité doit être calculée sont établies par la grande loi du 4 Nivôse an III ² (24 décembre 1794) abolissant le maximum. Le système employé est une réaction contre le système précédent du forfait et de la valeur moyenne ou normale. C'est celui du *cours commercial* ³.

1. *Grand répertoire alphabétique Dalloz*, au mot « Réquisition », p. 289.

2. La loi du 4 nivôse an III a 14 articles dont 13 traitent des réquisitions.

3. Le système du cours commercial basé de l'indemnité de réquisition a été appliqué dans la guerre de 1914-18 par de nombreux jugements et arrêts et prôné par des auteurs éminents entre autres par M. H. Berthélemy.

Les prix payés pour les réquisitions sont ceux des cours commerciaux de chaque district ou des marchés voisins. Ce sont les « prix courants » (art. 4 de la loi) pratiqués à l'époque de la réquisition, prix constatés par les mercuriales ou registres tenus à cet effet.

Dans ce système, les corps administratifs n'ont aucun pouvoir de fixation, ils n'interviennent pas. Ils n'ont pas à le faire puisqu'on s'en rapporte aveuglément au cours commercial.

III. — Le Directoire (1775-1799)

Il y a bien sous le Directoire quelques dispositions réglementaires sur le droit de réquisition¹ mais elles présentent peu d'intérêt. En principe, la réquisition est peu employée. Le Directoire revient au marché, à l'entreprise, c'est l'époque des scandales des fournisseurs aux armées ! et de bien d'autres.

Mais d'un autre côté il faut signaler une innovation intéressante au point de vue du paiement de l'indemnité de réquisition.

PAIEMENT DE L'INDEMNITÉ. — La première mesure adoptée pour le paiement des objets requis, consiste à recevoir les *bons de réquisition* en paiement des contributions. La loi du 3 Vendémiaire an V (24 septem-

1. Entr'autres, à un point de vue un peu spécial, les deux emprunts forcés de 1796 et 1799.

bre 1796) décide que « le prix des réquisitions exercées serait précompté sur le montant des contributions antérieures à l'an IV et subsidiairement sur celles des autres années.

La Période Consulaire et Impériale et les débuts de la 2^me Restauration (1799-1816)

I. — Consulat et Empire.

Pendant cette période, sur le territoire national, les réquisitions en principe seront plus rares. En effet, l'ordre est rétabli, l'anarchie et le brigandage endigués, une administration civile et militaire solidement établie et dotée de ressources fixées et régulièrement perçues. De 1799 à 1814, le sol français n'est pas envahi mais tout au contraire le drapeau tricolore flotte sur l'Europe parcourue ou conquise. Dans ces conditions, à l'intérieur avec les ressources normale des impôts, les marchés peuvent suffire aux besoins de l'armée. Néanmoins, vu les mouvements incessants des troupes,

(transports et logement mis à part) il y eut d'assez nombreuses réquisitions exercées en territoire français.

En 1814 et 1815, lors des invasions, la situation changera et la réquisition militaire, arme indispensable en temps de crise, sera de nouveau à l'ordre du jour comme dans les années d'orage de la Convention.

Quoi qu'il en soit, dans cette période qui va de 1799 à 1814, les réquisitions exercées sur le sol français sont considérées comme parfaitement légitimes et réglementées. Malgré l'art. 545 du code civil qui prévoit que nul ne peut être dépossédé de sa propriété que pour cause d'utilité publique¹ et avec indemnité préalable, malgré les dispositions sur l'expropriation et leur complément la loi de 1810, les réquisitions seront exercées sans indemnité préalable. Cela constitue une preuve de plus que la réquisition militaire a été considérée comme une institution extraordinaire en marge des institutions normales protégeant la liberté individuelle et la propriété.

Sous le Consulat et l'Empire c'est le maire qui reçoit l'ordre de réquisition de l'autorité militaire et qui y donne satisfaction. On constate que des réquisitions sont exercées pour le ravitaillement des convois. Les amendes et les sanctions instituées par les lois de la Convention sont maintenues.

Un décret du 15 novembre 1813 dispose cependant

1. D'ailleurs, « utilité publique » n'est pas « nécessité publique ».

que les réquisitions de denrées seront dorénavant adressées aux préfets; ils nommeront un commissaire qui se rendra dans les lieux indiqués pour y recevoir les denrées requises et délivrer au contribuable, un récépissé qui lui servira de titre de créance contre l'Etat.

RÉQUISITIONS A L'ÉTRANGER. — Les réquisitions militaires exercées à l'étranger chez l'ennemi sont très spéciales. C'est encore quoi qu'on en dise le « pillage régularisé, organisé. » Le sol ennemi conquis doit payer¹. Elles appartiennent à l'histoire militaire.

Les réquisitions militaires exercées, sur les territoires occupés², sur les territoires des alliés ou « protégés de la France », sur ceux des provinces nouvelles annexées à l'empire, très fréquentes, appartiennent également à l'histoire militaire, et ne constituent pas le droit commun de notre étude. Nous les laissons délibérément de côté.

LES CENT-JOURS. — Pendant cette courte et tragique période où l'Europe des diplomates cesse de festoyer et de danser au Congrès de Vienne et où l'Europe des militaires fait brusquement demi-tour pour se ruer

¹ 1. Proclamation du général Bonaparte à l'armée d'Italie en 1796 : « Je vais vous conduire dans les plus belles plaines du monde. Vous y trouverez, gloire, honneur et richesses ! »

² 2. Ainsi le général Suchet, fit un usage très judicieux de la réquisition dans l'Aragon de 1808 à 1810.

à nouveau sur la France, la réquisition militaire prend un nouvel essor.

La loi du 28 juin 1815 autorise le gouvernement à assurer penant l'année 1815, par voie de réquisition, les subsistances des armées et les transports militaires.

INDEMNITÉ. — L'art. 3 de la loi instaure un *régime mixte intermédiaire entre celui du prix forfaitaire administratif et celui du cours commercial*.

1^o Lorsqu'il existe des mercuriales le prix de ces mercuriales sera appliqué aux denrées requises.

2^o Lorsqu'il n'existe pas de mercuriales et lorsqu'il s'agit des réquisitions de *transports* l'indemnité est fixée par des *tarifs* arrêtés par le Préfet en Conseil de préfecture, de concert avec les commissaires ordonnateurs.

2^e RESTAURATION (1815-1818). — La deuxième invasion étrangère de 1815 rend intolérable pour les régions du Nord et de l'Est, le poids des réquisitions de guerre exercées par l'ennemi. Aussi, une ordonnance royale du 16-22 août 1815, inspirée par le baron Louis, établit sous forme d'emprunt forcé une réquisition extraordinaire de 100 millions répartie sur les propriétaires les plus riches, afin de diminuer la charge des réquisitions dans les régions envahies.

RÈGLEMENT, LIQUIDATION DES RÉQUISITIONS. — La question est traitée par l'art. 6 de la loi de finances du 28 avril 1916. Les réclamations relatives aux réquisitions de guerre soit en argent soit en denrées sont examinées et jugées en 1816 de la façon suivante: *Une commission de 6 membres* nommée par le Conseil général et présidée par le Préfet, après avoir examiné toutes les demandes des prestataires accompagnées de pièces justificatives, et après l'avis du préfet, vérifie et arrête les comptes et propose les mesures nécessaires, quant à la répartition, la régularisation et le mode d'acquittement des dépenses. Ces mesures sont rendues exécutoires par simple ordonnance.

LOGEMENT. — Sous la Révolution, l'Empire, et la Première Restauration, la pratique de l'ancien régime d'ailleurs confirmée par l'Ord. de 1760 a survécu. Les troupes ont droit sans indemnité au logement en nature et « au feu et à la chandelle. »

Période de 1816 à 1870

De 1816 à 1870, la réquisition militaire tombe en désuétude du moins sur le territoire français. Par ces temps de quiétude et de tranquillité, les besoins normaux de l'armée sur le territoire, sont assurés par les marchés de gré à gré.

Cependant, il y a quelques réquisitions de transports.

En tout cas, le *logement gratuit* continue à être dû par l'habitant et très fréquemment vu les nombreux déplacements ces régiments changeant de garnison.

Aucune tentative de compilation, de codification des lois antérieures sur la matière, n'est tentée. On n'en ressent pas le besoin. Comme textes fragmentaires sur les réquisitions, il faut citer : le règlement du 31 décembre 1823 sur le Service des convois, le règlement du 1^{er} janvier 1824 sur les réquisitions de transports, enfin le règlement du 1^{er} septembre 1827 sur les réquisitions de subsistances en temps de guerre. Ce dernier texte donnera à l'Intendance le droit de requérir sur délégation des généraux.

Pourtant en 1859, pendant l'expédition d'Italie, les troupes franco-sardes ont été très gênées dans leurs mouvements parce que leur ravitaillement était mal assuré ou pas du tout. Les services de l'Intendance sont déplorables et nullement habitués à manier la réquisition pourtant indispensable en temps de guerre.

RÈGLEMENT DES INDÉMNITÉS. — Les réquisitions ne sont pas traitées spécialement. On leur applique les théories générales du Droit administratif français. Leur contentieux est confié tantôt à l'autorité administrative tantôt à l'autorité judiciaire mais

l'offre de l'Etat, avant la phase contentieuse est toujours basée sur les évaluations administratives préalables du Ministre ou du Préfet selon le cas.

On ne peut mieux faire pour donner une idée brève de ce système que de citer le passage suivant du grand maître du Droit administratif. Laferrière, extrait du *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*.

« La compétence en matière de réquisition était réglée par la jurisprudence d'après l'assimilation de ces marchés forcés à des marchés volontaires de même nature. Ainsi, la réquisition de denrées et objets mobiliers était assimilée à des marchés de fournitures et il était statué par décision ministérielle sauf recours au Conseil d'Etat. La réquisition d'usines, ateliers, bâtiments de casernement et autres immeubles utilisés sans que le propriétaire fût dépossédé était assimilée à une location d'immeubles et les contestations étaient renvoyées aux Tribunaux judiciaires ».

La guerre de 1870 éclate. Malgré cela la réquisition n'est presque pas pratiquée par les armées impériales. Le ravitaillement des troupes est déplorable, les convois sont souvent vides, le service de l'Intendance à peu près démuni.

La guerre de 1870 à partir du 4 septembre 1870

Le gouvernement de la Défense nationale issu le 4 septembre 1870 de l'effondrement impérial après Sedan, va avoir à faire face à une tâche immense. Il va falloir, en pleine invasion, après la capitulation ou l'encerclement des armées impériales, créer une armée nationale à gros effectifs, la doter d'approvisionnements de toute sorte et enfin défendre bientôt Paris assiégé.

Comme toujours dans les périodes d'invasion et de crise où « la Patrie est en danger », on a recours à la réquisition militaire pratiquement inséparable de la guerre.

Il faut distinguer entre les actes accomplis par les délégations de Tours et de Bordeaux légiférant pour l'ensemble du territoire et le gouvernement de la Défense nationale proprement légiférant dans le périmètre d'investissement de Paris.

1^o Délégations de Tours et de Bordeaux

Deux textes surtout sont importants. Le décret du 22 novembre 1870 a trait aux *munitions* d'origine étrangère. Ici la valeur est déterminée par les soins de l'administration militaire.

L'autre décret également du 22 novembre 1870 a trait à la réquisition des chevaux et des harnais (création de batteries d'artillerie). Ici, la valeur est déterminée par un jury de trois membres.

Il n'est rien dit de la base sur laquelle doit être calculée l'indemnité. En tout cas, ce système est absolument exclusif, on le voit, du cours commercial pur et simple.

2° Gouvernement de la Défense Nationale à Paris.

Dans Paris investi, la réquisition plus indispensable va prendre plus d'ampleur, et le système d'indemnisation tendra essentiellement à sauvegarder les droits de l'Etat.

Le décret du 29 septembre, 3 octobre 1870 sur la réquisition des blés et farines fixe comme valeur d'indemnisation les prix du début de septembre.

Le décret du 25-26 novembre 1870 sur la réquisition des pétroles contient les mêmes dispositions.

Le décret du 10-11 décembre 1870 sur la réquisition des charbons divers se base sur le prix moyen du début de septembre augmentés de 20. % plus les frais de transports.

On le voit, ces textes éliminent de la valeur d'indemnisation les causes de hausse tenant aux circonstances anormales de l'investissement. Le système pris pour base est donc bien celui des moyennes, voisin de celui

de la « *valeur moyenne et normale* » qui sera examiné en détail par la suite.

En un mot, on écarte les causes anormales et extraordinaires de hausse provoquées par la guerre.

Les précédents et les travaux préparatoires de la Loi du 3 Juillet 1877.

LES PRÉCÉDENTS. — Les leçons de la guerre de 1870 ne devaient pas être perdues. Thiers fit adopter la loi de 5 ans qui dote la France d'une solide armée nationale. Sous cette même assemblée enfin, la grande loi du 24 juillet 1873 sur l'organisation de l'armée vient compléter la loi de recrutement. Dès ce moment, le gouvernement pense à une loi sur les réquisitions militaires, loi qui s'impose. Pendant la dernière guerre, la mauvaise organisation du service de l'Intendance de l'armée impériale s'est fait cruellement sentir; le ravitaillement des armées a été extrêmement défectueux. La guerre a démontré que la réquisition était indispensable pour satisfaire au moins les besoins anormaux et imprévus. Mais, tant pour prévenir les abus et le pillage que pour assurer à l'opération le maximum de rendement, il faut que des textes nets, précis, étudiés à l'avance fixent les pouvoirs de l'armée et leurs conditions d'application. Il faut qu'une grande

loi nouvelle vienne codifier et résumer des textes nombreux et disparates, loi que les troupes et chefs devront parfaitement connaître. En un mot, la loi sur les réquisitions constituera le complément indispensable de la dernière loi sur l'organisation de l'armée. D'ailleurs, l'Allemagne nous a précédés dans cette voie. En 1870 la Prusse avait déjà une loi sur les réquisitions militaires. En 1873¹ l'empire d'Allemagne est doté d'une loi nouvelle sur cette importante matière. Nous ne pouvions rester plus longtemps inactifs. On aboutit à la loi du 3 juillet 1877 encore en vigueur.

Les Travaux préparatoires² de la Loi du 3 Juillet 1877

I. TEXTES. — Ils consistent essentiellement en :

1^o Le projet de loi présenté à la Chambre le 21 mars 1876 par le général de Cissey, ministre de la guerre (*J.O.* du 15 avril 1876, annexe 21).

2^o Le rapport fait le 27 juillet 1876 à la Chambre des députés par le baron Reille³, au nom de la Commis-

1. La loi allemande de 1873 sera examinée ultérieurement.

2. Pour plus de commodité dans la rapide analyse des travaux préparatoires nous désignerons ces différents textes par abréviations par : R. de Cissey, R. Reille, R. de Bastard.

3. Le rapport du baron Reille souvent cité par de nombreux commentateurs est tout à fait remarquable par sa vie intense, sa profondeur de vues, ses remarques judicieuses. Au point de vue purement juridique au contraire nous verrons qu'il est assez critiquable.

sion chargée d'examiner le projet de loi précédent (J.O. du 19 août 1876, annexe 380).

3^e Le rapport du colonel O. de Bastard, sénateur, président de la Commission sénatoriale chargée d'examiner le projet de la Chambre (J.O. du 24 mai 1877, annexe 100).

II. IDÉES DIRECTRICES¹ DES TRAVAUX PRÉPARATOIRES. — *Raisons d'être d'une loi générale sur les Réquisitions militaires.* La loi du 24 juillet 1873² sur l'organisation de l'armée a promis de régler la question des dommages causés par les manœuvres. Mais il faut élargir la question et traiter des rapports plus vastes de l'armée et de la nation.

La réquisition est le droit de la nécessité. Elle est indispensable aux armées. Il ne peut en être autrement.

« Il ressort de la réalité des faits que le droit de l'armée à faire appel aux habitants pour suppléer à ses besoins, n'est pas de ceux qu'on puisse discuter, car il a été et sera toujours celui de la nécessité. S'il est souvent de ceux que la moralité réprouve, que les lumières plus répandues dans notre siècle tendent à faire tomber en désuétude, que la civilisation doit s'efforcer de pros-

1. Nous ne pouvons analyser en entier des travaux préparatoires. Nous signalons simplement les idées essentielles. Fidèles à notre méthode nous nous bornons pour le moment à exposer en signalant simplement sans commentaires les omissions, les contradictions ou les erreurs flagrantes en les faisant ressortir, même en les classant.

2. R. de Cisse.

craindre il n'en est pas moins vrai que toutes les fois que des masses d'hommes armés se trouveront privés de moyens nécessaires à leur subsistance, leur premier sentiment sera de les chercher autour d'elles et aucune force humaine ne sera suffisante à protéger les populations si des règles ne président pas à ces circonstances exceptionnelles. »

Mais afin d'éviter les abus, il est absolument nécessaire d'organiser la réquisition comme un droit au respect duquel les autorités militaires seront strictement tenues. Sous l'ancien régime et même jusqu'à nos jours la réquisition est injuste parce qu'elle frappe au hasard sans garantie pour les habitants, sans limitation à peu près des pouvoirs des troupes. Il importe que la charge de la réquisition soit le plus également possible répartie entre tous. De plus, il faut fixer les droits de l'armée et ceux des habitants dans un texte précis; jusqu'à présent, il faut puiser dans une multitude de textes disparates et contradictoires. Enfin, l'Allemagne possède une loi sur les réquisitions; sans l'imiter servilement, il ne faut pas être en retard. La réquisition est une atteinte très sensible au droit de propriété et forcément sans indemnité préalable. Il faut donc réduire au minimum les inconvénients si graves qu'elle engendre. Il faut pour cela que, dès le temps de paix, armée et citoyens soient exercés à connaître et même à exercer leurs droits respectifs.

Ces principales idées résultent entre autres des fragments suivants :

« Pour se convaincre de tous les inconvénients que crée le défaut de législation en pareille matière, il suffit de parcourir toutes les mesures prises à la hâte sans délibération suffisante, dans les époques de crise, destinées à faire face aux besoins du moment où ils se produisent, quelques unes contradictoires, d'autres tyranniques, toutes marquées de la précipitation inhérente à des décisions dictées par le danger ». ¹

« Cette rapide analyse suffira à faire comprendre, combien est confuse notre législation à cet égard et combien il est important d'arriver à une loi, qui puisse remplacer les dispositions, qui, l'expérience l'a prouvé, sont inefficaces pour l'armée et lourdes pour les habitants ². »

« C'est surtout et avant tout pour protéger le citoyen, pour bien spécifier jusqu'où vont ses devoirs à l'égard de l'armée, pour bien limiter la portée des droits de celle-ci que la loi est nécessaire en tout temps ³. »

« L'Allemagne est depuis longtemps pourvue d'une législation complète sur ces points, et elle l'a révisée depuis la dernière guerre d'après l'expérience acquise ⁴. »

En Allemagne on distingue entre les réquisitions en temps de paix et en temps de guerre, il y a deux régi-

1. V. R. Reille.

2. V. *id.*

3. V. *id.*

4. V. R. Reille et R. de Bastard.

mes différents¹. Mais il paraît préférable de n'adopter en principe qu'un régime unique et général. En effet « il y a, il faut bien le reconnaître, un incontestable avantage à instruire en temps de paix le soldat pour la guerre, non seulement pour le maniement des armes mais sur tous les détails de ce qu'il aura à faire en campagne². »

« Dans les réquisitions, l'indemnité ne peut être que subséquente, et cette condition malheureusement inévitable impose au législateur une prudence plus grande encore. L'intérêt public, le salut national quelquefois sont les seules raisons légitimes de semblables dérogations au droit de propriété³. »

ORGANISATION MINUTIEUSE DE LA MAIN-MISE DE L'ÉTAT SUR LE PATRIMOINE DES PARTICULIERS. —

Cette main-mise de l'Etat sur le patrimoine est *organisée très minutieusement* pour sauvegarder les intérêts de l'armée elle-même comme les droits des particuliers. La loi, sans entrer dans le détail, doit cependant poser des règles très précises et ne pas rester dans le vague. Tout cela ressort très nettement des fragments suivants :

« Aux habitants, la loi doit en tout temps une protection contre des abus qui... constituent un véritable crime de lèse-nation puisqu'ils dissipent des ressources

1. V. *id.*

2. V. R. Reille.

3. V. *id.*

qui constituent une portion de la richesse publique et une part des moyens de la défense du territoire¹. »

« Aux uns elle doit donner les moyens de se procurer sans délai le strict nécessaire, de le faire avec ordre, avec ménagement, avec la dignité que comporte une obligation légale et non avec la brutalité, l'imprévoyance qui étaient autrefois trop répandues². »

« En permettant de demander l'indispensable par des voies extraordinaires la loi doit s'assurer que cette distribution spéciale est absolument nécessaire³. »

« Nous avons cru cependant qu'étant donnée la voie dans laquelle on s'engageait, il fallait la suivre plus résolument encore et, sans demander à la loi d'entrer dans les détails qui peuvent ne pas être de son domaine qu'il fallait au moins y comprendre d'une manière générale toutes les grandes règles invariables que comporte un droit si grave de sa nature⁴. »

BUT DE LA REQUISITION. CHAMP D'APPLICATION. —

En principe, dans l'esprit du baron Reille et des auteurs de la loi, la réquisition, même en temps de guerre est *un moyen extraordinaire d'approvisionnement* qui ne doit être employé qu'exceptionnellement pour parer à des besoins urgents et imprévus.

1. V. R. Reille.

2. *Idem.*

3. *Idem.*

4. *Idem.*

On insiste beaucoup là-dessus, témoin les fragments suivants :

« Nous ne saurions trop le répéter d'ailleurs, les réquisitions ne sauraient être un moyen normal d'approvisionnement. Aux seuls magasins de l'armée, appartiennent en principe le soin de la fournir de tout ce qui est nécessaire. C'est seulement en tout temps s'il y a impossibilité de recourir à ce mode rationnel de distributions, qu'il peut être indispensable de remplacer les ressources qui font défaut momentanément, par celles qu'on rencontre autour de soi et de demander pour les soldats aux habitants, des abris dont ces derniers n'ont pas un besoin immédiat ou des denrées qu'ils pourront promptement se procurer de nouveau.

L'Intendance ne doit pas voir dans les dispositions qui sont soumises à la Chambre un moyen de se dispenser de remplir la tâche délicate qui lui incombe et il appartiendra au ministre de la Guerre comme aux différents commandants d'armée ou de corps d'armée de veiller à ce que la réquisition ne soit employée que pour suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement de l'armée. ¹ »

Cette conception de principe de la réquisition militaire, moyen extraordinaire absolument exceptionnel même en temps de guerre, est à souligner tout particulièrement. Elle est celle d'hommes de talent dont

la profondeur de vues et le sens des réalités sont souvent remarquables mais qui sont encore hantés par les enseignements de la guerre de 1870, guerre courte où l'armée est encore en marge de la nation et où cette dernière ne voit pas sa situation économique toute entière bouleversée pour la guerre et par la guerre. Nous verrons si cette conception a été possible dans la guerre de 1914-1918. Nous verrons ce qu'il en faut penser.

Néanmoins, et c'est ici que la contradiction commence, les auteurs de la loi, abandonnent quelquefois et très délibérément cette conception, dans leurs déclarations tout d'abord et même dans le texte de loi ensuite. Il semble alors qu'ils ont eu la notion le plus souvent obscure parfois assez nette des conditions militaires et économiques des guerres futures.

Dans les travaux préparatoires tout d'abord. Le baron Reille écrit : « *Si les intérêts de la défense nationale sont en jeu, tout ce qui peut lui être nécessaire doit devenir l'apanage de l'armée.* » Voilà qui nous conduit loin de la conception de principe préalablement affirmée, à savoir que la réquisition n'est pas un moyen normal d'approvisionnement même en temps de guerre.

Le colonel O. de Bastard écrit de son côté : « *En ce qui touche les denrées alimentaires, il serait très difficile, à certains moments, de pourvoir aux besoins de la troupe si on ne pouvait « acheter »¹ sur place, par voie de*

1. Langage peu juridique.

réquisition. Ce moyen est beaucoup plus simple que de laisser les approvisionnements aux hasards du marché et de les soumettre aux aléas de la spéculation. » Il y a bien là l'affirmation de la nécessité fréquente de la réquisition et la vision des perturbations économiques créées par la guerre future.

On conçoit que le champ étroit de la réquisition, tel qu'on l'a primitivement conçu puisse et doive être élargi.

Dans le texte de la loi d'ailleurs il y a une *réquisition générale* et permanente qui est sanctionnée; elle est d'une immense importance. C'est celle de tout le réseau ferré du territoire français (matériel et personnel) dès le premier jour de la mobilisation. Voilà qui est fait pour parer aux besoins normaux de la guerre (concentrations et mouvements de troupe) et qui est appelé à jouer pendant tout le cours des hostilités.

De même, l'énumération sous le titre : « Prestations à fournir par voie de réquisition. » prouve que les besoins les plus normaux et les plus continus des armées peuvent être satisfaits par ce procédé.

Enfin la loi sur les Réquisitions militaires est unique, et avec des modalités, dans son ampleur, s'applique au temps de paix comme au temps de guerre, (rassemblement des troupes ; mobilisation partielle ; mobilisation totale).

NATURE JURIDIQUE DE LA RÉQUISITION. — C'est la partie la plus incomplète parfois même la plus contradictoire des travaux préparatoires.

Tout d'abord la partie la plus *incomplète* : En effet, la réquisition est plus ou moins assimilée à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Or, même en admettant l'exactitude juridique d'une telle assimilation (prise de possession définitive des biens meubles), les trois autres branches de la réquisition (occupation temporaire des immeubles; réquisition de services personnels; logement et cantonnement) ne sont pas visées. Il y a là une très grave lacune à peu près inexplicable car les auteurs de la loi n'ont même pas pour excuse ici la maxime : « *Lex statuit de eo quod plerumque fit.* »

L'assimilation de la réquisition à l'expropriation est faite avec insistance et sous des formes diverses ainsi qu'en témoignent les fragments suivants : « Les réquisitions comme les *expropriations* sont des exceptions au droit commun¹. »

« On ne saurait se dissimuler en effet que le droit de réquisition est une atteinte très grave au droit de propriété. Le droit d'*expropriation* qui est du même ordre a du moins pour lui l'indemnité préalable. L'intérêt public, le Salut national quelquefois sont les seules

1. V. R. de Cissey.

raisons légitimes de semblables dérogations au droit de propriété. »¹

« Il y a ici une véritable *expropriation de la propriété mobilière*... il s'agit ici d'une expropriation mobilière faite en cas d'urgence sans indemnité préalable et dont l'objet sera souvent très minime² »

Les travaux préparatoires sont aussi *contradictoires* et sur plusieurs points.

En effet, le baron Reille reconnaît qu'il existe une exception, celle du logement et du cantonnement. Ici, en vertu de l'usage, aucune indemnité n'est accordée pour l'occupation de la propriété. Il faut convenir que l'exception est de taille. Pour la justifier on se contente de dire que « cette disposition est passée dans nos mœurs. »

D'une part la réquisition est considérée souvent *comme une charge publique qui doit être justement répartie*, et non plus alors « afin que les charges sociales entraînées par la défense de la patrie soient également réparties entre tous³ »; comme une expropriation, « on peut du moins en alléger le fardeau en accordant l'indemnité aux habitants intéressés⁴. » Quelquefois même la réquisition est qualifiée « de droit exceptionnel,

1. V. R. de Reille.

2. V. R. de Bastard; merveilleusement deviné pour ce qui est de la guerre 1914-18 !

3. V. R. de Reille.

4. *Idem*.

conféré dans un intérêt supérieur, à l'autorité militaire.¹ »

On s'écarte encore de l'expropriation quand on fait intervenir non plus seulement l'intérêt public mais le salut national². « On sait que l'expropriation ne vise que la simple utilité publique. »

Bien plus, on fait appel à l'idée de sacrifice patriotique du prestataire : « Si les intérêts de la défense nationale sont en jeu, tout ce qui peut lui être nécessaire doit devenir l'apanage de l'armée et ceux des citoyens qui ne peuvent concourir autrement à l'œuvre commune doivent trouver dans leur patriotisme une généreuse satisfaction à s'y associer par l'aide qu'ils donnent aux combattants³. »

Enfin, « le droit de réquisition est plus justifié que le droit d'expropriation puisqu'il s'agit du salut de l'armée, c'est-à-dire du salut du pays⁴. »

D'autre part, le style employé par les auteurs de la loi est absolument anti-juridique et se contredit d'un passage à l'autre⁵. On a parlé tout d'abord d'expropriation mais le général de Cissey veut réserver le contentieux au ministre et au Conseil d'Etat compétents pour les « *marchés de fournitures*. »

1. V. R. de Bastard.

2. V. R. Reille.

3. V. R. Reille.

4. V. R. de Cissey.

5. Seul, le baron Reille, moins fécond au point de vue de la terminologie juridique se tient ici sur une prudente réserve.

Le colonel O. de Bastard dit dans un passage plus haut cité, après avoir parlé : « d'expropriation mobilière. » qu'il y a avantage à : « *acheter par voie de réquisition!* » ce qui ne l'empêche pas de proclamer ensuite qu'ici : « il ne s'agit pas précisément de marchés de fournitures ¹. »

On le voit la confusion est complète dans les idées comme dans les termes employés. Scruter ici « l'esprit du législateur » paraît déconcertant.

L'INDEMNITÉ. — Les travaux préparatoires sont intéressants à un double point de vue : a.) Nature du droit à indemnité; b) Règlement de l'indemnité.

a.) *Nature du droit à indemnité.* — Sauf en matière de logement et de cantonnement et encore dans des cas bien déterminés, *le principe du droit à indemnité est essentiellement proclamé.* L'art. 2 de la loi disposera d'ailleurs que : « toutes les prestations donnent lieu à des indemnités représentatives de leur valeur. »

Le droit à indemnité est donc formellement sanctionné.

Par contre, sauf dans certaines hypothèses spéciales de la réquisition ², il n'est rien dit de précis sur la façon dont sera calculée l'indemnité, sur le crité-

1. V. R. de Bastard.

2. Réquisitions de chevaux, harnais, voitures — houille et matières diverses pour les chemins de fer — logement. Ces exceptions seront examinées ultérieurement.

rium retenu pour déterminer la valeur des prestations. Quelle sera en matière de réquisition la mesure de la valeur ? c'est ce que les travaux préparatoires ne disent pas clairement. De même, implicitement, ils restent sur ce point vagues et disparates.

D'une part, le baron Reille dit tout d'abord : « Le devoir auquel obéit le citoyen en se dépouillant pour une nécessité d'ordre supérieur, d'une portion de sa propriété lui constitue envers la Société *un droit de dédommagement absolu*. Ce qui laisse à penser que l'Etat est obligé de réparer intégralement *tout dommage* causé par la réquisition.

Le général de Cissey dit nettement qu'il faut que la réquisition plus grave que l'expropriation offre au particulier pour réparer le dommage causé plus de garanties encore que cette dernière.

D'autre part, après avoir posé le principe général, du dédommagement absolu, plus absolu même qu'en matière d'expropriation, on revient franchement en arrière, on se contredit même ou peu s'en faut. En effet, on déclare que la réquisition est une charge sociale¹ dont « la répartition doit être assurée entre tous² », que ceux des citoyens qui ne peuvent concourir autrement à l'œuvre commune doivent trouver dans leur patriotisme une généreuse satisfaction à s'y associer par l'aide qu'ils donnent aux combattants³. »

1. V. R. Reille.

2. *Idem*.

3. *Idem*.

Cela n'évoque-t-il pas l'idée d'une part de sacrifice ? Sans cela si la réquisition répare strictement tous les dommages qu'elle cause au prestataire, pourquoi parler de charge, de généreuse satisfaction ?

Mais on devient même plus catégorique ; le baron Reille dit « qu'il ne fallait pas abandonner les intérêts du Trésor ». Et le colonel O. de Bastard parlant du but de la réquisition déclare que « ce moyen est beaucoup plus simple que de laisser les approvisionnements du marché et de les soumettre aux aléas de la spéculation. »

Que devient le droit au dédommagement absolu ?

Bien plus, le colonel O. de Bastard convient que, pour le logement, lorsqu'il s'agit de charges légères, « par exemple de troupes qui manœuvrent, il n'y a pas de droit à indemnité.

A un autre point de vue, les auteurs de la loi paraissent repousser le système d'indemnisation de la loi allemande de la réquisition sorte d'impôt en nature avec base de la valeur normale et moyenne. Le baron Reille dit que, quoiqu'il ait étudié ces dispositions, le gouvernement ne veut pas « importer ces lois étrangères », et le colonel O. de Bastard convient très explicitement que le principe de la réquisition en Allemagne est différent du nôtre.

Enfin, le baron Reille et le colonel de Bastard attachent une grande importance au rôle des Commissions départementales d'évaluation chargées de donner

leur avis sur l'indemnité avant décision de l'autorité militaire. Ces commissions doivent baser leur évaluation sur des éléments multiples, prix commercial, marchés de la guerre, circonstances locales et autres, etc. On le voit, cela est également bien vague.

b.) *Règlement de l'indemnité.* — La discussion de la phase contentieuse du règlement de l'indemnité, souleva des débats intéressants; ils mirent à l'ordre la règle de la séparation des autorités administrative et judiciaire pivot du Droit administratif français¹.

En effet, le prestataire peut refuser l'indemnité offerte par le ministre ou ses représentants. Dans ce cas, aura-t-il recours pour obtenir justice à l'autorité administrative statuant au contentieux ou aux tribunaux judiciaires ? La question est intéressante en Droit et présente pour le prestataire un grand intérêt.

Le général de Cisse, ministre de la Guerre, demande la compétence du ministre et du Conseil d'Etat par analogie à ce qui a lieu pour les marchés de fournitures.

Le Conseil d'Etat préfère en premier ressort la compétence du Conseil de préfecture plus rapproché des intéressés.

Le baron Reille et la Chambre des députés, à l'inverse, adoptent la compétence judiciaire du juge de

1. Nous nous bornons à signaler cette intéressante question.

paix en premier ressort, mais pour le seul motif que ce magistrat est très accessible aux intéressés¹.

Le colonel O. de Bastard et le Sénat sanctionnent cette manière de voir. Ce n'est pas anormal, disent-ils, de voir ici le Tribunal judiciaire statuer sur un acte administratif, puisque la réquisition étant de l'essence de l'expropriation, il est logique d'adopter la même procédure.

La loi du 3 Juillet 1877 sur les Réquisitions militaires et le Décret du 2 août 1877 pour l'application de la loi².

Les traits essentiels de ces textes et ceux qui les distinguent des lois précédentes sont, brièvement esquissés, les suivants :

ABROGATION DES TEXTES ANTÉRIEURS SUR LES RÉQUISITIONS. — Elle est *expresse* et figure *in fine* dans notre loi. Les travaux préparatoires avaient

1. Il est curieux de voir que ces seules raisons pratiques aient été invoquées pour justifier la compétence judiciaire et non des garanties du moins théoriques de principe et d'impartialité.

2 C'est la loi encore en vigueur. Nous nous bornons ici, à signaler brièvement les traits essentiels. Les ouvrages commentent en détail la loi, véritables monographies, sont nombreux. Nous en reparlerons ultérieurement. La loi d'ailleurs est absolument muette sur la nature juridique, déroutante sur l'appréciation de la valeur.

montré les inconvénients de la législation antérieure éparse, disparate, presque impossible à bien connaître.

LIMITES ET EXERCICE DU DROIT DE RÉQUISITION. —

Le droit de réquisition appartient à l'autorité militaire : « pour suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement. »

Cedroit nait que dans trois cas : rassemblement de troupes, mobilisation partielle de l'armée, mobilisation générale. Il n'est complet qu'au cas de mobilisation générale.

La loi soucieuse d'éviter les abus, énumère les militaires qui peuvent requérir. Ce sont en principe, et seulement les généraux en chef et de corps d'armée et les fonctionnaires de l'Intendance délégués.

Par exception, en temps de guerre, tout chef de détachement a le droit de requérir sous sa responsabilité en cas de nécessité.

OBJET DES RÉQUISITIONS. — La loi donne une énumération des objets, denrées, services, pouvant être requis avec extension en cas de mobilisation générale. On pourrait être tenté de croire que cette énumération est limitative¹. Il n'en est rien ; le dernier paragraphe de l'énumération généralise en disposant que peuvent être requis : « tous les autres objets ou ser-

1. Pour les denrées, ne peuvent être réquisitionnés : 1° les vivres de la famille pour trois jours ; 2° les grains pour 8 jours ; 3° les fourrages pour 15 jours.

vices dont la fourniture est nécessitée par l'intérêt militaire. »

EXÉCUTION DES RÉQUISITIONS. — L'ordre de réquisition est toujours donné par écrit et extrait d'un carnet à souche.

Toutes les prestations donnent lieu à la délivrance d'un reçu de prestations requises.

Ces deux pièces mentionnent l'objet ou service requis, la quantité, la date, le nom et grade du requérant, le nom de la commune.

La réquisition, sauf, dans le cas d'urgence ou d'impossibilité, n'est pas adressée au particulier mais au maire représentant la commune. Le maire garde l'ordre et assure l'exécution. Ces dispositions sont *très strictes*.

PRINCIPE GÉNÉRAL DE RÉPARTITION. — La réquisition doit être *répartie* entre les habitants. Le maire assure la répartition même en l'absence de tout habitant ou contribuable. La loi insiste beaucoup sur ce caractère indispensable de la répartition.

SANCTIONS. — Le particulier qui n'obtempère pas, le maire qui ne répartit pas, sont punis d'amendes.

En temps de guerre, le particulier qui n'obtempère pas peut être puni de prison.

Le militaire qui commet des abus en réquisitionnant est frappé durement par le code de justice militaire.

PRESTATIONS SPÉCIALES. — *Logement.* — La charge du logement des troupes est imposée en principe à tous les habitants. Dans chaque commune un plan approuvé tous les trois ans par le général commandant la région est établi par le maire. Le commandement prévient le maire de l'arrivée des troupes qui sont *réparties* par ce dernier dans toute la commune en principe selon le plan.

RÉQUISITION DES CHEMINS DE FER. — Dès la mobilisation générale tout le réseau ferré (personnel et matériel) est réquisitionné en entier par l'autorité militaire.

Réquisitions faites par l'autorité maritime. — Dès la mobilisation générale, ou de l'armée de mer l'autorité maritime peut réquisitionner bateaux et équipages.

Réquisition des voitures, harnais, chevaux et mulets. — Dans chaque région une commission mixte nommée par le général classe tous ces objets et animaux. Le Ministre fixe au Maire la part à fournir par commune par une voie de répartition. Dès la mobilisation la commission réquisitionne la part répartie à l'avance en entier ou au prorata.

DROIT A INDEMNITÉ. — Le droit à indemnité, en général, est proclamé par le fameux art. 2: « Toutes les prestations donnent lieu à des indemnités représentatives de leur valeur. » Mais il y a des *exceptions* dans lesquelles il n'y a pas d'indemnité du tout. Par

exemple en matière de logement et de *cantonnement*, le prestataire n'a droit à rien dans trois cas :

1^o Quand la troupe, sur un mois, loge chez lui trois nuits ou moins de trois nuits.

2^o Quand la troupe loge chez lui pendant les manœuvres.

3^o Quand la troupe loge chez lui pendant la période de mobilisation proprement dite.

Pour les *Réquisitions de chemins de fer* les compagnies n'ont droit à aucune indemnité du fait de l'occupation des gares et des voies et du fait de la cessation de leurs transports commerciaux.

RÈGLEMENT DES INDEMNITÉS. — Avec les ordres et les reçus de réquisition le Maire dresse un état¹ des réquisitions effectuées dans sa commune et des indemnités corrélatives réclamées par chaque prestataire.

Etat, ordres et reçus sont transmis dans les trois jours, au Sous-Intendant militaire qui avant de fixer l'indemnité prend l'avis de la Commission.² départementen-

1. Etat A.

2. Cette Commission départementale est composée selon les cas de trois, cinq, sept membres civils et militaires. Les civils sont toujours en majorité. Elle est nommée par le général commandant la Région. Les membres civils sont présentés par le Préfet. Au ministère de la Guerre il y a une commission centrale des réquisitions rattachée à la Direction du contrôle. Elle est aussi mixte mais composée en majorité de civils. Elle est nommée par le Ministre, et assure l'uniformité des décisions des commissions départementales, donne des avis au Ministre.

tales d'évaluation des réquisitions militaires. Cet avis pris, le sous-intendant fixe l'indemnité sur l'état reçu du maire et envoie cette pièce ainsi complétée à ce magistrat. Le Maire, dans le délai de 24 heures, doit notifier aux prestataires les indemnités fixées par le sous-intendant. Les prestataires ont un délai de 15 jours pour faire connaître au maire s'ils acceptent l'indemnité. S'ils laissent passer le délai de 15 jours, ils sont considérés comme ayant refusé l'indemnité.

S'il y a acceptation des indemnités, le sous-intendant les mandate sur un état spécial¹ au nom du receveur municipal de la commune, qui paie ensuite les prestataires qui émargent sur l'état lui-même.

S'il y a refus des indemnités, le Maire transmet les pièces au juge de paix.

DÉTERMINATION DE LA VALEUR REPRÉSENTÉE PAR L'INDEMNITÉ. — *Sauf dans quelques cas particuliers la loi est muette sur le critérium de la valeur.* Au point de vue général il est dit seulement que les Commissions établissent pour les différents objets susceptibles d'être requis des tarifs arrêtés par le ministre. Dans les travaux préparatoires on a vu que la commission doit prendre pour base du prix des tarifs, des éléments multiples et vagues dont l'énumération n'a rien de limitatif (tenir compte des cours du pays, des mar-

1. Etat B en triple exemplaire (ordonnancement, paiement, liquidation).

chés de la guerre, mais aussi des diverses circonstances locales ou autres !).

CAS PARTICULIERS DANS LESQUELS EST DÉTERMINÉE LA MESURE DE LA VALEUR. — Quatre cas :

1^o *Pour le logement et le cantonnement*, le particulier reçoit une somme fixe forfaitaire par officier ou soldat logé.

2^o *Pour les réquisitions des chemins de fer* l'Etat réquisitionne aux Compagnies, les matières grasses le charbon et autres objets nécessaires à l'exploitation au *prix de revient*.

3^o *Pour la réquisition de voilures et harnais* l'indemnité est basée sur le *prix courant* du pays.

4^o *Pour les réquisitions de chevaux et mullets* l'indemnité est basée sur un tarif budgétaire fixe variant selon la catégorie et l'âge des animaux.

On voit combien sont différents ces modes d'évaluation particuliers prévus par la loi.

CONTENTIEUX DES RÉQUISITIONS. — Il est déféré aux *tribunaux judiciaires*.

Il doit être toujours précédé et à peine d'incompétence absolue (*ratione materię*) d'un préliminaire de conciliation devant le juge de paix.

Le juge de paix est compétent en premier et dernier ressort jusqu'à 200 francs; en premier ressort seulement de 200 à 1500 francs. Au-delà de 1500, l'affaire est portée devant le tribunal civil d'arrondissement dans tous les cas.

Le contentieux des réquisitions relève donc de la censure de la Cour de Cassation.

MANŒUVRES. — Un passage spécial de la loi est consacré à la réparation des dommages causés à la propriété pendant les grandes manœuvres.

Extension de la Loi de 1877 sur les Réquisitions de 1877 à 1914.

GÉNÉRALITÉS. — Entre 1877 et 1914 une série de lois et de décrets sont venus compléter et généraliser la loi de 1877.

Le caractère dominant de ces textes est le suivant : *ils consacrent une formidable extension du droit de réquisition au cas de mobilisation générale.*

La réquisition pourra porter sur tous les biens meubles et immeubles, sur tous les établissements ou installations pouvant servir la mise en œuvre de la formidable armée moderne qui tire son souffle des forces vives de la nation.

Le droit de requérir, délégué par l'autorité militaire passe à l'autorité civile dans des cas nombreux. Les formalités sont parfois simplifiées.

Nous sommes loin des textes de la loi de 1877, d'ailleurs violés par leurs auteurs, de la réquisition conçue comme seul moyen exceptionnel et extraordinaire même en temps de guerre. Ce texte, d'ailleurs, n'est pas abrogé

explicitement, mais les nouvelles dispositions le détruisent néanmoins, puisqu'il émane nettement d'elles une réquisition militaire institution normale et généralisée du temps de guerre.

Tout cela est intéressant. Le régime de la paix armée porte ses fruits. Il faut prévoir l'effort total de la nation pour un gigantesque conflit auquel on ne veut peut-être pas croire mais que l'on redoute néanmoins. Aussi le 31 juillet 1914 et le 2 août quand la guerre est inévitable, les derniers textes élargissent et renforcent encore la réquisition d'une façon inouïe.

Ce sont là des vues théoriques, Mais de combien pendant ce conflit mondial de plus de quatre années, vont-elles être dépassées !

PRINCIPAUX TEXTES DE 1877 A 1914¹. — La loi du 27 mars 1906 étend et renforce la réquisition des chevaux et mulets en vue de la mobilisation. Elle permet la réquisition générale de toutes les voies navigables et de toutes les mines de combustibles.

La loi du 23 juillet 1911 donne au ministre de la Guerre le droit de réquisitionner les établissements industriels. Elle permet de réquisitionner les marchandises, en entrepôt, en douane, en cours de transport. Elle complète les précédentes dispositions sur les transports par voie ferrée.

1. Nous nous bornons à citer très rapidement les textes fondamentaux qui élargissent et renforcent la réquisition militaire.

Le décret du 8 mai 1900, complète les droits de l'autorité maritime en matière de réquisitions.

Dans un domaine plus spécial signalons l'immense importance de la loi du 22 juillet 1909¹ qui permet à des commissions déléguées par le Ministre de la guerre de réquisitionner les automobiles. La valeur de ces véhicules est calculée par ces commissions d'après des barèmes fixes à prix forfaitaire, selon les caractéristiques du moteur et l'ancienneté de la voiture. Ces prix intangibles sont incorporés dans le budget; l'autorité judiciaire ne peut les réviser.

En 1901 paraît une instruction très importante du ministre de la Guerre sur le service du ravitaillement en temps de guerre, organisant minutieusement ce service dès le temps de paix en prévision de son fonctionnement immédiat et facile à la mobilisation générale. Ce service est organisé par région sous l'autorité du sous-intendant du 1^{er} service. Des commissions de ravitaillement, de réception, composées de civils et dont le président reçoit délégation du droit de réquisition, sont constituées à cet effet dans chaque département, sous l'autorité du sous-intendant.

Enfin, lorsqu'éclate la guerre, paraissent deux textes d'une importance capitale :

1. Cependant la loi de finances du 26 décembre 1914 autorise les Tribunaux judiciaires à réviser la majoration d'un quart du prix budgétaire, que la commission a le droit d'accorder.

Le décret du 31 juillet 1914¹ vise les réquisitions de l'autorité maritime auxquelles il donne une immense extension ; en effet peuvent être réquisitionnés tous les navires de commerce de pêche et de plaisance français dans les ports français et même étrangers dans certaines conditions. Peuvent être réquisitionnés aussi états-majors et équipages. La réquisition ainsi conçue est on le voit quasi-universelle et tient de la mobilisation.

Le décret du 2 août 1914 vise d'abord les réquisitions dans les places de guerre ; à cet effet, il délègue le droit de requérir aux autorités civiles. Il vise ensuite les réquisitions d'établissements industriels, qu'il élargit et précise le rôle des commissions spéciales évaluant ici les indemnités. Enfin il simplifie la procédure² de règlement des indemnités pour les réquisitions de marchandises en douane, entrepôt, magasins généraux, cours de transport.

1. Nous signalons seulement ce décret sur les réquisitions de l'autorité maritime, à seule fin de montrer l'élargissement de la loi de 1877, mais la question de réquisitions maritimes ne sera pas traitée. Ce décret abroge et remplace le titre VII du décret du 2 août 1877.

2. Ici le reçu de prestations requises est remplacé par un inventaire des marchandises réquisitionnées. Le maire n'intervient pas. Les offres sont notifiées, les indemnités mandatées, directement aux intéressés.

Appendice I. — Le Contentieux des Réquisitions de 1877 à 1914.

Vu les rassemblements de troupes et les manœuvres, il y a bien eu dans cette période, des réquisitions fréquentes de logement, plus rares de chevaux et mulets; mais ici les indemnités sont légales, forfaitaires ou budgétaires et les tribunaux n'ont pas eu à intervenir.

Il y a eu quelques réquisitions de voitures et harnais payées aux prix courant du pays. Les indemnités ont été acceptées sans contestation par les prestataires.

Il y a eu enfin de très rares réquisitions de denrées, objets, et services personnels, mais les indemnités ont été également acceptées et on ne connaît pas de décision de justice intéressante sur l'évaluation de l'indemnité, la mesure de la valeur.

Le temps de paix est la période de *lélhargie* de la loi, sauf en une certaine mesure pour le logement où l'indemnité ne se discute pas quand il y en a.

La grave question de la mesure de la « valeur », base de l'indemnité représentative, ne se pose pas en justice. Parallèlement, l'administration militaire qui a fort peu à indemniser de ce chef, et qui n'a pas à se préoccuper d'une jurisprudence inexistante, ne paraît guère s'être souciée du problème.

Le contentieux des réquisitions n'étant pas né, il n'y a rien non plus en administration et en jurisprudence sur la nature juridique.

Appendice II. — La Doctrine de 1877 à 1914, sur la question de la nature juridique ¹.

1^o OUVRAGES SPÉCIAUX. — De très nombreux articles et brochures, d'assez nombreux ouvrages ont été écrits dans cette période sur les réquisitions militaires et la loi de 1877. Mais, en général ces écrits ne sont que de véritables monographies ² de la loi de 1877; ils la commentent, article par article, classent parfois méthodiquement ses dispositions, mais ne disent à peu près rien du problème fondamental de la nature juridique et du règlement de l'indemnité; tout au plus hasardent-ils par hasard sur ces derniers points des affirmations extrêmement laconiques et jamais motivées.

M. Couchard dit : « Comme les expropriations, les réquisitions sont des atteintes portées à la propriété; aussi ne sont-elles pas une mode normal d'approvisionnement. »

M. H. Morgand dit que la réquisition plus justifiée encore que l'expropriation est comme elle une dérogation au droit de propriété. La différence, c'est que l'indemnité n'est pas préalable.

1. On ne dira rien de la réquisition militaire au Droit international.

2. Parmi les ouvrages que nous qualifions de monographies de la loi de 1877, les deux principaux nous paraissent être :

Couchard, *Réquisitions militaires*, 1879.

H. Morgand, *Les réquisitions militaires*, 1896.

Il n'y a là qu'une simple répétition ou paraphrase des travaux préparatoires de la loi de 1877, et une vision incomplète de la réquisition, qui délaisse les prestations personnelles et l'occupation temporaire des immeubles.

Un ouvrage conséquent et assez remarquable traite de la réquisition militaire à la fois en droit public interne et en droit international¹. En droit public interne la réquisition est assimilée par M. Georges Ferrand à un *contrat forcé*. Ici l'assimilation est complète car elle englobe toutes les branches de la réquisition.

« En effet, de même qu'il y a bail forcé, mais bail, dans l'occupation temporaire d'un immeuble à titre de réquisition pourquoi ne pas voir dans les réquisitions de denrées et d'objets mobiliers un contrat forcé de vente, ou tout au moins un contrat innommé ayant avec ce dernier de très grandes analogies.

Si nous passons aux réquisitions portant sur l'occupation d'un immeuble (logement excepté) sur un travail ou un service personnel, toute idée d'expropriation disparaît et il y a une sorte de contrat forcé de bail à loyer de louage d'industrie ou de services. »

Enfin, une étude spéciale de droit international public², prend incidemment position sur la nature juridique de la réquisition en droit public interne.

1. Georges Ferrand, *Des réquisitions militaires*, thèse, Paris, 1891.

2. Halmagrand, *Des réquisitions et contributions, leur pratique dans les dernières guerres*, Thèse Paris; 1910.

« En territoire national, les réquisitions présentent les mêmes caractères que l'expropriation pour cause d'utilité publique : comme cette dernière, elles sont la conséquence que l'intérêt général prime l'intérêt particulier. »

On le voit l'auteur ne se compromet pas.

2^o TRAITÉS GÉNÉRAUX. — Ici, dans le domaine savant de la doctrine, le problème de la nature juridique, a été effleuré mais sans grande précision. La motivation des thèses affirmées est le plus souvent d'un laconisme excessif. Cependant, le rapide examen de ces opinions fragmentaires est intéressant et utile : il permet de découvrir d'ores et déjà les bases des principaux systèmes de nature juridique, qui formés et développés pendant la guerre de 1914, inspireront la jurisprudence.

Nous avons déjà vu que Laferrière¹ constatait l'assimilation, par la jurisprudence, des réquisitions militaires à des *marchés forcés*.

Ducrocq² dit : « la réquisition est une expropriation d'objets mobiliers ».

M. Stourm, dans son traité de science financière, constate que la réquisition arme exceptionnelle, ne peut être un impôt et qu'il y a lieu de la considérer comme une véritable expropriation.

1. V. *supra*, p. 90.

2. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, t. III, 7^e édit., 1898.

M. H. Berthélemy dans ses traités de droit administratifs admet aussi que la réquisition est un genre d'expropriation mais sans discussion véritable.

D'autres auteurs, considérant l'institution de la réquisition dans son ensemble sont un peu plus explicites.

M. Hauriou, dans les diverses éditions de son traité de droit administratif, d'ailleurs en ceci fidèle à sa méthode générale (le droit évolué !), émet des opinions variables ; mais ses idées englobent la réquisition militaire en général sous ses branches diverses ; elles donnent une notion claire et complète du problème à résoudre.

D'abord : « Les réquisitions militaires sont une sorte d'expropriation s'appliquant aux choses mobilières. Par certains côtés les réquisitions ressemblent à une contribution de répartition. Mais ce qui fait pencher la balance du côté de l'expropriation c'est qu'il y a dépossession forcée et indemnité. »

Puis dans les éditions suivantes :

« La vérité est que les réquisitions militaires représentent dans sa pureté le type de l'opération de la puissance publique ; elles sont la mise en œuvre pour les objets les plus variés de la prérogative de l'exécution préalable ; l'administration prend et exige ce qu'il faut sauf à accorder ensuite une indemnité.

« Les réquisitions militaires ressemblent ainsi, tantôt aux corvées de l'ancien régime, tantôt à une expro-

priation de choses mobilières, tantôt enfin à une occupation temporaire. »

Fuzier Herman, Carpentier et Fréréjouau du Saint¹, critiquent la première définition de M. Hauriou (expropriation de choses mobilières) en disant : « Une telle définition toutefois paraît incomplète en ce qu'elle ne comprend ni la réquisition de services personnels, ni les dispositions légales relatives aux grandes manœuvres. Elle s'applique mal d'autre part à la conscription des chevaux et voitures. »

Et ils donnent ensuite la définition générale suivante :

« La réquisition nous semble plutôt devoir être définie, *la vente ou le louage forcé* de choses, dont le caractère obligatoire découle des besoins de la défense nationale. »

C'est le retour à la thèse des marchés forcés, du contrat forcé.

Béquet² donne aussi une définition générale embrassant les diverses formes de la réquisition mais à un point de vue différent.

« *La réquisition est une mesure d'un caractère exceptionnel.* Par les prestations matérielles, elle porte atteinte au droit de propriété. Par les prestations de

1. *Répertoire du droit français*, au mot « réquisition », p. 839.

2. *Répertoire du droit administratif*, 1906, au mot « réquisition », p. 71.

services personnels, elle porte atteinte à la liberté individuelle.

« Ce n'est d'ailleurs point le seul cas dans notre législation, où l'intérêt privé doit céder devant l'intérêt général. Il suffit de citer l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'occupation temporaire de terrains pour l'exécution de travaux publics, l'obligation de prêter service et secours dans les circonstances d'accident, naufrage, inondation, incendie et autres calamités. » Béquet remarque que l'intérêt national est ici engagé au premier chef et que l'armée attire à elle toutes les ressources du pays, mais il constate néanmoins que la réquisition est un mode exceptionnel d'approvisionnement.

C'est le système de la réquisition acte de puissance publique *sui generis*, système basé néanmoins sur la théorie générale des rapports de l'individu et de l'Etat. Nous le retrouverons dans la guerre de 1914.

Enfin il convient de faire une place à part au sous-Intendant militaire Crétin¹ qui a le premier adopté explicitement un système ramenant toutes les branches de la réquisition à une institution unique, fondamentale du droit public. *l'impôt*² et qui a le grand honneur d'avoir formulé 30 ans à l'avance, les principes généraux d'indemnisation qui devaient être adoptés

1. Crétin, *Contentieux administratif*, 1884, p. 229.

2. Au contraire, la nature juridique de la réquisition de l'essence de l'impôt n'a été admise explicitement ni par la grande majorité de la jurisprudence, ni par la Cour de cassation.

par l'administration, la majorité des auteurs et de la jurisprudence, et sanctionnés par la Cour suprême pendant la grande guerre.

Le sous-intendant Crétin s'exprime très nettement ainsi qu'il suit :

« La loi est également muette sur les règles qui doivent servir de base au règlement de l'indemnité.

A défaut d'un texte formel, nous fondant sur l'esprit général de la législation, nous croyons pouvoir admettre que l'indemnité doit représenter la valeur intrinsèque de la denrée, abstraction faite de la hausse momentanée qu'a pu amener le rassemblement de troupes; que la réquisition étant un impôt ne saurait être pour quiconque l'occasion d'un bénéfice au détriment de l'Etat. »

Le système de la réquisition impôt sera admis partiellement en doctrine par des auteurs très distingués pendant la guerre de 1914.

En résumé, malgré la phase de léthargie de la loi de 1877, nous avons vu éclore dans cette période les germes des principaux grands systèmes futurs sur la nature juridique.

La réquisition expropriation — acte de puissance publique de l'essence de plusieurs institutions du droit public — acte de puissance publique *sui generis* — contrat forcé — impôt. Ces divers systèmes seront échafaudés et appliqués par l'administration militaire, la jurisprudence et la doctrine pendant la guerre de 1914. Nous allons bientôt les retrouver et les étudier en détail.

Appendice III. — Résumé des Caractères essentiels de la réquisition militaire, mis en lumière par l'étude historique de cette institution.

La réquisition militaire constitue une nécessité absolue pour les armées en guerre et la cause qu'elles protègent.

Elle est devenue très vite un droit appartenant à l'Etat représenté par son armée, un attribut de la souveraineté déléguée à l'autorité militaire. Ce droit permet à l'armée d'obliger par la force les particuliers à mettre à sa disposition immédiate leurs services et leurs biens.

Quelquefois les particuliers reçoivent comme compensation toujours ultérieure de la réquisition une indemnité. Quelquefois la réquisition a lieu sans compensation ultérieure, partant sans indemnité; elle est alors pour le particulier une charge publique sans atténuation. Lorsqu'il y a indemnité, elle atténue seulement le plus souvent le sacrifice imposé à l'individu; il est plus rare qu'elle le compense entièrement. Bref, dans la majorité des cas, la réquisition impose en fin de compte à l'individu une part de « sacrifice net » sans compensation, constitue en dernier ressort un prélèvement à titre gratuit sur son patrimoine et ses facultés.

Sauf dans le cas de nécessité absolue, l'armée adresse

l'ordre de réquisition non à l'individu, mais aux « collectivités » aux « unités imposables. »

Les « collectivités », les « unités imposables » répartissent la charge de la réquisition entre les « citoyens » ou « contribuables ». Quelquefois elle est un véritable impôt extraordinaire en nature; souvent elle est répartie comme certains impôts.

Toujours, sauf dans les cas d'absolue nécessité, elle doit être répartie et selon des procédés présentant une certaine analogie avec la répartition de certains impôts.

Le droit de réquisition est donné à l'armée dans tous les cas par l'autorité suprême en matière législative et financière, on le voit donc, selon les régimes, par le chef de l'Etat, jouissant du pouvoir absolu ou les représentants du peuple.

En temps de guerre, il peut porter sur tout ce qui peut être nécessaire à l'armée.

Parfois, dans l'histoire, la réquisition comprend à la fois la mobilisation et la réquisition proprement dite. Elle est alors pour l'Etat, le double droit d'appeler les hommes sous les armes et de se procurer aussi, au besoin par la force, tout ce qui peut être nécessaire à l'armée.

L'Etat ne discute jamais avec le prestataire. Il exige la prestation. La réquisition, acte de puissance publique est exclusive de toute idée de consentement, de contrat.

Plus la nation entière s'engage dans la guerre, plus son effort est total dans le domaine économique, plus l'armée a besoin d'immenses ressources, plus la réquisition s'élargit. En pratique il en est toujours ainsi et la réquisition, en fait, est souvent une ressource normale du temps de guerre.

DEUXIÈME PARTIE

**Influence de la guerre de 1914-1918 sur
la recherche de la nature juridique
de la Réquisition Militaire.**

**Les systèmes élaborés sur la nature juridique
et l'indemnisation (Administration,
Doctrines, Jurisprudence).**

CHAPITRE I

**Evolution de la réquisition militaire pendant
la guerre de 1914-1918.¹**

SECTION. I. — LA RÉQUISITION MILITAIRE PROPREMENT DITE

La réquisition militaire proprement dite, c'est à dire

1. Ce bref chapitre est simplement destiné à donner une idée du formidable développement de la réquisition pendant la guerre, non à le décrire. Il faudrait pour cela des volumes.

celle qui est exercée pour les besoins de l'armée soit par elle-même soit par l'autorité civile déléguée, prend pendant la guerre de 1914-1918 un développement immense et même imprévu, non seulement aux armées mais à l'intérieur. Cette expansion formidable, inusitée, quasi-universelle est un fait indéniable. On est forcé, qu'on le veuille ou non, d'en enregistrer l'existence. Quelques rares instructions et circulaires ministérielles, d'ailleurs interprétées de façon trop absolue par certains auteurs pour les besoins de leurs théories, ont parfois prescrit de ne réquisitionner qu'à titre exceptionnel. Non seulement, œuvre de bureaucrates parisiens et quelque peu bordelais ! dont le cabinet constituait tout l'horizon guerrier, ces instructions n'ont en rien endigué le flot et n'ont servi qu'à démontrer leur inutilité, mais elles sont le plus souvent, avec elles-mêmes, en propre contradiction. D'ailleurs, elles ne redoutent dans la réquisition que les abus et surtout que les conséquences financières dangereuses pour l'État. Ainsi la circulaire ministérielle du 28 octobre 1915 (Dalloz, guerre de 1914. Vol. VII p. 127) vise bien à réprimer les abus de pouvoir des corps de troupe, qui, à l'intérieur, n'ont pas le droit de requérir, mais plus encore à empêcher un règlement malhabile sur des bases supérieures au prix commercial et onéreux pour l'État. Ce qui domine c'est le souci fiscal avant tout.

La réquisition militaire a donc été un mode « normal » de subvenir en temps de guerre aux besoins de l'armée. — Nous sommes loin de la conception de la loi de 1877 développée dans les travaux préparatoires et formellement exprimée par le texte, de la réquisition, moyen exceptionnel, extraordinaire d'approvisionnement. Les textes nouveaux, qui, de 1877 à 1914 ont étendu le droit de réquisition entrent en vigueur et les nécessités pratiques leur donnent même une ampleur insoupçonnée.

Le gigantesque conflit est sans précédent dans les annales de l'histoire du monde; peu à peu presque tout l'univers civilisé y est directement engagé; les pays neutres eux-mêmes en subissent une profonde répercussion. En France, où plus de 7 millions d'hommes seront mobilisés, de grandes armées étrangères débarqueront pour la défense du sol national. Ces armées géantes auront de fantastiques besoins accrus encore par les perfectionnements techniques de la guerre moderne. Le pays tout entier ne sera plus qu'un immense réservoir alimentant son armée. Tous les domaines industriels, agricoles, commerciaux seront exploités à fonds. Les moindres actes individuels influencés par l'existence de cette armée l'influencent à leur tour.

Entre la nation et l'armée est une étroite, indispensable solidarité. La nation proprement dite doit assurer l'existence de l'armée, de même que l'armée part

de la nation en armes, assure la sauvegarde et l'existence de la nation.

Les dépenses publiques vont devenir effarantes. Impôts, emprunts multipliés ne pourront les solder. Cependant, il faut constamment subvenir à des besoins urgents, imprévus et gigantesques mais si fréquents qu'ils constituent la règle générale. A cet effet, on ne peut songer à discuter avec les particuliers détenteurs des richesses et producteurs des services pour qu'ils en fassent contractuellement tradition à l'armée; risques de prix trop élevés et de lenteurs s'y opposent. L'armée représentant l'Etat, l'Etat représentant l'armée, vont exiger dans tous les domaines, quitte à indemniser ensuite. Il ne peut en être autrement.

La guerre devenant essentiellement nationale et économique, rien ou à peu près rien n'échappe à la réquisition : denrées, matières et matériel les plus divers, immeubles pour casernes improvisées, terrains pour dépôts de munitions, parcs de bétail, champs d'aviation, hôtels pour hôpitaux temporaires, établissements industriels mis au service de la défense nationale, tout cela sans compter l'in vraisemblable extension du logement et cantonnement avec les 3 millions d'hommes de la zone des armées, le jeu prévu de la main-mise générale sur les chemins de fer, les voies navigables, les bateaux et navires grands et petits et leurs équipages, les chevaux, voitures et automobiles.

Chose curieuse, dès décembre 1914, lorsque le front

se stabilise, à part le logement et le cantonnement, les réquisitions sont surtout opérées dans la zone de l'intérieur où dans la zone d'étapes. En effet, sur la ligne figée de l'immense armée il y a peu à exploiter au risque de dépouiller complètement le pays déjà si atteint. Souvent, d'ailleurs il n'y a plus rien; puis, l'armée étant à peu près immobile sur ses positions, le ravitaillement régulier venant de l'arrière devient normal; on délivre les troupes en ligne de ce souci. Au contraire, l'intérieur tout entier et les zones arrière sont méthodiquement mis à contribution par la réquisition qui devient ainsi dans le pays parfaitement normale et au contraire moins normale aux armées.

Ce trait de la grande guerre est important à signaler; il est gros de conséquences.

Mais des faits d'un autre ordre vont se faire sentir qui vont détourner la réquisition militaire de son but initial : arme de guerre forgée pour les seuls besoins de l'armée, elle ne restera pas telle et sera maniée par l'autorité civile elle-même dans l'intérêt de la population toute entière.

SECTION II. — LA RÉQUISITION MILITAIRE DÉTOURNÉE DE SON BUT INITIAL ENGENDRE LA PRATIQUE DES RÉQUISITIONS CIVILES¹.

La situation économique générale très vite

1. Cette transformation a été signalée très nettement et très complètement par M. Rolland, professeur de droit administratif à l'Uni-

modifiée par la guerre subit à la longue un profond bouleversement.

La production intérieure est forcément très diminuée. Depuis la fin de 1916 la guerre sous-marine commence à faire sentir ses funestes effets, l'importation pourtant si indispensable devient plus difficile. Une grande hausse¹ des prix se produit qui va s'accroissant, causée non seulement par la raréfaction de l'offre et la croissance de la demande mais encore par les manœuvres innombrables de stockeurs, d'acquéreurs, d'intermédiaires grands et petits qui recherchent avant tout de gros bénéfices et le plus souvent les réalisent.

Ces conditions profondément anormales et d'ailleurs générales poussent le gouvernement à utiliser pour subvenir aux besoins de la population civile, l'acte de puissance publique qu'est la réquisition. Plus tard on aura même recours à des taxations générales. Une telle ligne de conduite a été tenue dans tous les pays belligérants. On peut l'approuver ou la critiquer, mais dans notre étude le moment n'en est pas encore venu, bornons-nous dès à présent à en constater l'existence.

versité de Nancy, dans une étude sur laquelle nous reviendrons.

De même une analyse très intéressante des caractères des réquisitions civiles a été faite également par M. Rolland dans un autre article de la *Revue du droit public et de la Science politique* de 1917, p. 634 : « Les réquisitions civiles en temps de guerre. »

1. La réquisition militaire est elle-même une puissante cause de raréfaction des produits et de hausse des prix.

Ainsi naissent les réquisitions civiles ordonnées par l'autorité civile mais pour les besoins de la population et qui d'ailleurs jouent aussi dans des cas urgents et spéciaux (logement, nourriture des lots de réfugiés). La nécessité les a fait naître. Le procédé rapide, commode prend vite une grande extension. Sans entreprendre nullement l'étude de ces réquisitions, nous nous bornons, afin de donner une idée de leur évolution à signaler les textes les plus caractéristiques.

Une loi du 16 octobre 1915 autorise les Préfets à pourvoir par voie de réquisition aux besoins de la population civile en blé et farine.

La loi du 20 avril 1916 sur la taxation des denrées permet la réquisition du pain et de la viande, en un mot des denrées taxées.

La loi du 22 avril 1916 autorise la réquisition du charbon pour la population civile et l'industrie privée.

La loi du 29 juillet 1916 donne au préfet le droit de réquisitionner les céréales chez le producteur et en cours de transport.

La loi du 30 octobre 1916 permet au maire de réquisitionner pour la population civile le beurre et les fromages.

La loi du 6 octobre 1916 donne aux maires le droit de réquisitionner pour la culture les terres incultes et les machines agricoles.

La loi du 7 avril 1917, plus générale, autorise le ministre de l'agriculture à réquisitionner pour la culture, machines et matières,

Enfin la grande loi du 3 août 1917, d'une extrême importance, permet à l'autorité civile de réquisitionner pendant la durée de la guerre.

1^o tous les objets nécessaires à l'alimentation, à l'habillement, au chauffage, à l'éclairage de la population civile;

2^o toutes les matières premières et tous les établissements industriels nécessaires à la production de ces dits objets.

Ces dispositions sont éloquentes et se passent de tout commentaire. L'Etat prend en main la subsistance et même la vie complète de la nation. L'institution de la réquisition militaire embrasse tous les domaines, rien ne peut y échapper.

Mais la proposition de loi avait une portée beaucoup plus extraordinaire, beaucoup plus exorbitante du droit commun, dans sa précision, que le fameux décret de la Convention du 23-24 août 1793 lui-même; elle étendait la réquisition à tous les particuliers valides de 15 à 60 ans¹ ! Elle décrétait et organisait la mobilisation civile. Ces propositions ont été disjointes par le Sénat. Elles n'en demeurent pas moins un profond enseignement de l'ampleur infinie qu'est susceptible de prendre la réquisition militaire originelle dans une guerre où tout entre en action, où l'orgueil du plus

1. En Allemagne, le Premier Quartier-Maître général Ludendorff, en fait, omnipotent généralissime des armées des Empires centraux, avait demandé à l'empereur et au Reichstag l'application de la même mesure. (V. le livre du général Buat, *Ludendorff*, 1920.

petit comme du plus grand doit être de se donner tout entier à la patrie.

Enfin après la ruée allemande du 21 mars et 9 avril 1918 et la rupture du front anglais, une loi du 19 avril 1918 donne aux préfets le droit direct de requérir sans délégation de l'autorité militaire pour le logement des réfugiés. L'indemnité de réquisition due à cette occasion est égale à la *valeur locative* de l'immeuble réquisitionné, telle que la calcule le fisc.

Une pénétration réciproque des phénomènes sociaux est encore intéressante à signaler quant aux causes d'extension et d'élargissement de la réquisition militaire; cette extension amenant le règlement d'innombrables indemnités et la naissance d'un contentieux judiciaire, va faire naître des systèmes sur la nature juridique et l'indemnisation. Les systèmes d'indemnisation admis par la grande majorité de jurisprudence conduiront à exiger moins d'argent de l'Etat pour une réquisition que pour un contrat correspondant. La réquisition sera une économie pour l'Etat, alors on réquisitionnera, non plus seulement par nécessité mais pour payer moins cher; quelquefois on usera de la menace de la réquisition pour obtenir de meilleures conditions¹.

¹ 1. Cette évolution a été également signalée par M. Rolland.

CHAPITRE II

. Nécessité d'étudier la nature juridique de la réquisition militaire. — Formation des théories

SECTION I. — LE RÈGLEMENT DES INDEMNITÉS ET LE DÉVELOPPEMENT DU CONTENTIEUX CONDUISENT A LA RECHERCHE DE LA NATURE JURIDIQUE.

Dans tous les cas, sauf pour le logement et le cantonnement quelquefois, la réquisition donne au particulier prestataire le droit de se faire indemniser par l'Etat. Nous avons vu que le règlement administratif des indemnités est théoriquement assez rapide¹. Dès

1. En pratique, pour des réquisitions de denrées nationales, bétail, menus objets, le règlement administratif a été assez rapide, deux à trois mois. Quelquefois pour les grosses réquisitions il a été très long mais toujours moins long que le règlement contentieux judiciaire.

l'automne de 1914, l'autorité militaire va avoir à régler d'innombrables indemnités de réquisition. Pour ce, quelles bases prendra-t-elle, quelle sera la mesure de la valeur de la prestation fournie, valeur qu'il est absolument indispensable de déterminer pour appliquer l'art. 2 de la loi de 1877 : « *toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur* ». Voilà qui ne laisse pas d'être quelque peu embarrassant surtout lorsque les travaux préparatoires sont vagues ou contradictoires, que les lois antérieures ont été expressément abrogées, que les bases d'évaluation existantes (prix de revient, cours commercial, tarifs légaux et forfaitaires) ne valent que pour les réquisitions spéciales (chemins de fer, harnais, voitures, logement et cantonnement, chevaux et mulets, automobiles) et rien que pour elles. Pour la généralité, le « droit commun » des réquisitions, on se pose le problème de la mesure de la valeur, et on ne se trouve en présence d'aucun critérium légal, administratif ou jurisprudentiel; on a vu qu'avant 1914 la question ne s'était en pratique jamais véritablement présentée.

Pour ce qui constitue le « droit commun » des réquisitions, il faut échafauder une théorie générale d'indemnisation, fixer la mesure de la « valeur », terrible épouvantail de générations entières d'économistes. On ne peut songer à fixer cette valeur arbitrairement, sans réflexion, sans unité. Outre que cette seule

idée, serait incompatible avec l'instruction générale et même juridique, la compétence technique et enfin la loyauté du corps de l'Intendance militaire qui, lui, a montré dans cette guerre surtout aux armées la « mesure de sa valeur », elle serait d'ailleurs, en pratique, impossible à mettre en œuvre et souverainement injuste tant pour les prestataires que pour l'Etat. Il est inutile de démontrer que son application serait inique, arbitraire, disparate, incompatible avec la dignité et le sens juridique d'un Etat. Cela est trop évident.

Il est plus utile et plus intéressant de démontrer qu'elle serait encore impossible et pour deux raisons principales :

Tout d'abord la différence des prix payés pour des prestations de même nature rendraient impossible toute prévision de dépenses dans les sous-intendances et les directions de région.

Enfin et surtout la phase contentieuse réfléchit à rebours sur la phase administrative. Les offres administratives de l'Etat peuvent être refusées par le prestataire. Alors s'ouvre entre le particulier demandeur et l'Etat défendeur un procès devant le Tribunal civil d'arrondissement.

Pour défendre ses prétentions, pour justifier son

1. Le corps de l'Intendance est recruté parmi l'élite des officiers des armes combattantes. La majorité des Sous-intendants ou Intendants sont licenciés en droit. Certains sont docteurs.

indemnité, l'Etat devra conclure et plaider, se soumettre en un mot aux règles de la discussion juridique et des débats judiciaires. Afin de ne pas perdre inmanquablement tous ses procès de réquisitions, l'Etat va donc être obligé de justifier ses offres, de réfuter ses théories de l'adversaire : il sera conduit par la force des choses à échafauder une théorie générale sur l'indemnisation et la mesure de la valeur.

Avant la guerre le besoin de cette théorie générale sur l'indemnisation ne s'était pas fait sentir. Maintenant au contraire, une impérieuse nécessité pratique le provoque. Dès les premiers mois de la guerre, cette théorie va être construite par l'administration militaire.

Mais, on le conçoit aisément et nous l'avons déjà signalé dans notre chapitre préliminaire, la recherche de la valeur servant de base à l'indemnisation amène forcément la recherche de la nature juridique ; logiquement il ne peut en être autrement. En effet pourquoi dans la réquisition adopte-t-on telle mesure de la valeur ? C'est que cette mesure, cette notion spéciale de la valeur s'impose en fonction de notre institution ; il faut donc reconnaître les caractères essentiels distinctifs de la réquisition militaire, découvrir par conséquent la nature juridique. La nécessité de régler l'indemnité conduit à celle d'étudier la mesure de la valeur qui conduit elle-même à celle d'étudier la nature juridique. La mesure de la valeur est bien fonc-

tion de la nature juridique et il ne semble pas qu'on puisse, surtout en justice, faire abstraction de cette dernière pour justifier cette première.

Le contraire s'est cependant produit et même assez fréquemment : Pendant longtemps, l'administration centrale du ministère de la guerre n'a émis aucune théorie officielle sur la nature juridique et cependant elle avait depuis les premiers mois de guerre sa théorie générale d'indemnisation sur la base du prix de revient. Cela semble paradoxal mais néanmoins assez compréhensible : l'administration de la guerre est prudente et ne veut pas s'engager à la légère dans une entreprise aussi lourde de conséquences pratiques pour le Trésor ; elle observe l'évolution de la jurisprudence et attend surtout qu'une doctrine savante et considérable ait dit son mot. Cette influence de la doctrine sera profonde. C'est sur ces enseignements que l'administration centrale produira enfin sa théorie sur la nature juridique.

De même, des jugements assez nombreux statueront sur l'indemnisation sans dire rien d'explicite sur la nature juridique ; bien plus, quelques uns plus rares, statuent sans même s'y référer implicitement.

Néanmoins cette dissociation de l'étude de la valeur et de la nature juridique, très illogique, va devenir de plus en plus rare et tendra à disparaître complètement. Tout d'abord, la doctrine plus savante ne l'a jamais admise ; dans ce domaine, les auteurs, les

plus humbles comme les plus éminents ont tous fait preuve d'une grande ampleur de vues et d'un large esprit de généralisation juridique et, sinon étudié en elle-même l'institution de la réquisition du moins dégagé ses caractères essentiels.

Dans les régions, les Sous-intendants ou leurs représentants (ces derniers le plus souvent officiers ou hommes de troupe de la réserve et de la territoriale, avocats, avoués, notaires, ou pourvus de diplômes juridiques et que la question intéresse) vont avoir leurs théories sur la nature juridique malgré ou à cause du mutisme de l'administration centrale. En effet, il faut souvent conclure et plaider, et comme beaucoup de tribunaux ont déjà leurs théories sur la nature juridique et que les prestataires en excipent, on ne peut rester en arrière.

Enfin, la majorité des tribunaux a rendu des jugements bien motivés basés sur telle ou telle conception de la nature juridique le plus souvent développée dans les moyens. Les arrêts des Cours d'appel plus systématiques, encore aborderont tous d'une façon plus complète le problème de la nature juridique. La Cour de cassation, ne statuera que le 6 mars 1917, mais son premier arrêt débute par une définition de la nature juridique et les conclusions du procureur général sont sur ce point primordial bien plus explicites et plus instructives encore.

SECTION II. — IMMENSE IMPORTANCE PRATIQUE DE
L'ADOPTION DE TELLE OU TELLE THÉORIE SUR LA
NATURE JURIDIQUE ET DE TEL OU TEL SYSTÈME
D'INDEMNISATION; SON INFLUENCE.

Nous avons déjà signalé ce fait dans notre introduction et notre chapitre préliminaire; il convient néanmoins d'insister brièvement.

Assurément c'est par milliards que se chiffrent les indemnités de réquisition dues par l'Etat. Des précisions plus grandes au point de vue des chiffres seraient intéressantes à avoir mais elles supposeraient un travail statistique général très long, assez difficile et encore, en tout cas impossible à accomplir pour le moment.

La préoccupation dominante de l'Etat en matière de réquisition, est avant tout *fiscale*. L'ancien mot du baron Reille : « Il faut sauvegarder les intérêts du Trésor » revient à chaque instant dans les thèses administratives. L'autorité judiciaire elle même est loin d'y avoir été insensible. La préoccupation sociale et morale existe aussi mais elle est moindre et surtout d'un moindre effet.

Le but primitif de l'Etat, très apparent dans ses théories, est de payer moins cher pour la réquisition que pour un contrat. Ce but, il parvient à l'atteindre. La jurisprudence admet la distinction. La réquisition

devient donc à coup sûr, pour l'Etat, un moyen de réaliser des économies, ce qui sera encore une raison d'extension. On réquisitionnera alors, non seulement par nécessité mais pour réaliser des économies. D'ailleurs lorsque la Cour suprême verra qu'il y a exagération dans cette voie elle reviendra sur sa jurisprudence primitive afin de sauvegarder davantage les intérêts individuels. Ici, il y a encore pénétration réciproque : la théorie de la nature juridique née de nécessités pratiques, provoque, par le système d'indemnisation corrélatif, de grandes conséquences financières pour l'Etat et les prestataires. A leur tour, quand ces conséquences financières sont exagérées soit dans un sens soit dans l'autre, elles entraînent par voie de réaction une modification du système d'indemnisation précédemment adopté. Les choses se passeront ainsi en 1918 et 1919, ainsi que nous le verrons par la suite.

Il est superflu et puéril d'insister sur les conséquences pratiques du système d'indemnisation selon qu'il a pour base telle ou telle mesure de la « valeur », selon que cette dernière est évaluée soit par le prix d'achat ou de revient, soit par le cours commercial avec ou sans dommages-intérêts, soit enfin par un cours moyen normal qui est censé être resté stable. Mais pendant la guerre actuelle, les perturbations économiques, elles mêmes, ont encore accru les différences et fait ressortir d'énormes écarts entre le chiffre des indemnités allouées selon l'adoption de tel ou tel

système. Cela est tellement saillant que l'administration militaire abandonnera peu à peu sa théorie primitive du prix de revient critérium de la valeur, lorsque avec les hausses croissantes des prix, le prix de revient lui-même sera jugé trop élevé.

Notamment, les nombreux règlements d'indemnités de réquisitions civiles, règlements assurés par l'autorité militaire, influenceront la théorie de cette dernière sur la mesure de la valeur, et contribueront à lui faire repousser le système du prix de revient pour adopter celui de la valeur normale.

En somme il y a parallélisme entre le développement inouï de la réquisition dans tous les domaines et la modification (dans le sens de la restriction de l'indemnité) des théories sur la nature juridique et la valeur. Il paraît bien y avoir relation de cause à effet, la perspective de dépenses de plus en plus grandes ajoutées à tant d'autres ! poussant à des économies réalisables auxquelles d'ailleurs doctrine et jurisprudence ne restent pas non plus insensibles.

SECTION III. — LA TACHE DE L'ADMINISTRATION MILITAIRE.

L'administration militaire a donc eu pendant la guerre, l'obligation d'échafauder d'abord un système d'indemnisation basé sur la mesure de la fameuse « va-

leur des prestations » et celle de construire ensuite une théorie sur la nature juridique de la réquisition militaire. Ses diverses thèses incluses dans les divers systèmes de nature juridique et d'indemnisation classés et exposés ci-dessous, seront examinées ultérieurement, mais, dès à présent, nous tenons à donner une idée sommaire du travail de l'administration militaire, de l'organisation et des transformations qu'elle adopta pour créer, conserver, unifier, mettre en pratique et faire fructifier ses théories¹.

A. *Aux armées.* — Aux armées sauf dans les zones d'étapes et encore sous certaines restrictions on n'eut pas à s'occuper du règlement des réquisitions². Le règlement des indemnités des réquisitions opérées aux armées fut déferé aux Sous-Intendances des régions de l'arrière immédiat de la zone. On ne peut que s'en féliciter à tous les points de vue : le service de l'Intendance des armées avait une autre mission que celle de régler les indemnités de réquisition. D'ailleurs sa mobilité relative et sa composition le rendait inapte à de telles fonctions.

Aux armées on réquisitionne, on exige séance tenante biens, objets ou services. On ne se préoccupe

1. Il s'agit ici d'une très brève esquisse, des traits dominants de cette organisation.

2. Sauf au début de la guerre pour les indemnités de logement et de cantonnement mandatées d'après les tarifs légaux par les sous-intendances du front.

plus des conséquences de la réquisition, on « passe » les pièces et les dossiers à l'arrière. On réquisitionne d'ailleurs plus rarement qu'à l'intérieur.

B. *A l'intérieur.* — C'est à l'intérieur qu'a lieu le règlement administratif de toutes les réquisitions et qu'est également suivi le contentieux devant les tribunaux judiciaires.

En principe, et selon les dispositions de la loi de 1877 conservées sur ce point, le règlement des indemnités¹ est toujours effectué par le service de l'Intendance.

Il y a cependant des exceptions, car cette règle s'applique surtout au règlement par la voie des municipalités, seul envisagé par la loi de 1877. Des lois nouvelles intervenues entre 1877 et 1914 prévoient, que dans certaines réquisitions, les offres d'indemnité pourront être faites directement au prestataire par le service qui a réquisitionné (réquisitions d'automobiles par exemple). En général, cependant, même dans la simple phase administrative, c'est le service de l'Intendance qui fait les offres et règle les indemnités.

Dès que les offres de l'Etat sont refusées et que l'affaire devient litigieuse, c'est toujours le service de l'Intendance qui prend le procès en main. On a senti la nécessité de confier l'examen de questions de droit au service dans lequel les spécialistes de cette science

1. Il n'est pas fait allusion ici aux réquisitions de l'autorité maritime.

se trouvaient en grand nombre, service d'ailleurs préparé à cette tâche par son recrutement et ses fonctions normales.

Cependant, il est à signaler, que pour le contentieux, le service local de l'Intendance des régions dépend de la direction du contrôle au ministère de la Guerre, qui constitue au sein de ce département une sorte de ministère des Finances, en raccourci. Pour le simple règlement administratif des indemnités, dans les grosses réquisitions, la direction du contrôle donnera même bientôt des instructions obligatoires.

Inversement, la direction du contrôle dépend sous certains rapports du sous-secrétariat d'Etat ou du ministère du Ravitaillement. Elle rédige en fait toutes les décisions, les signe même par délégation.

Cette immixtion du contrôle dans le service des réquisitions est normale, d'abord parce que la Commission centrale des réquisitions prévue par la loi de 1877 est rattachée à la direction du contrôle, enfin et surtout parce que ce dernier organe a en main les finances du ministère de la Guerre et qu'en notre matière ce sont des préoccupations nettement financières « les intérêts du Trésor » qui dominent.

Pour avoir une idée claire du travail effectué par l'administration militaire pendant la guerre et des réformes accomplies, il faut envisager deux grandes périodes distinctes :

1^o De 1914 à fin 1916.

2^o A partir de fin 1916.

1^{re} De 1914 à fin 1916. — Dans cette première période la direction du contrôle n'a pas encore pris complètement en main, la direction du règlement et du contentieux des réquisitions et le service local de l'Intendance des régions conserve une certaine indépendance. Néanmoins à partir de 1915 l'influence du contrôle devient de plus en plus grande et se manifeste sensiblement.

Au début de la guerre et jusqu'en avril 1915, cette période est caractérisée par une assez grande activité. L'administration centrale n'a encore aucune théorie officielle sur le système d'indemnisation à adopter. Aussi chaque sous-intendant livré à lui-même a sa propre théorie de la valeur et l'applique au règlement des indemnités. On sent tout de suite l'écueil de cette anarchie. Par région, les directeurs de l'Intendance donnent des instructions; il se forme, dans chaque région, accolé à la première sous-intendance un service des réquisitions¹ qui tente d'unifier les théories sur

1. Le Service des réquisitions et du contentieux de la III^e Région, à Rouen, que j'ai eu l'honneur de diriger après l'armistice en 1919 avait été remarquablement constitué par M. l'Intendant militaire, Blondel, dès 1915. Il comprenait des spécialistes très versés dans les questions juridiques et souvent de talent, officiers ou soldats. Il a eu une puissante action sur la jurisprudence des ressorts de Caen et de Rouen pourtant en principe hostile à l'Etat.

Les chefs ou les membres les plus distingués ont été M. le Sous-Intendant Le Fur, professeur de droit à l'Université de Caen, M. De Ségogne, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation, M. Delorme, avoué à Paris, M. Charles, ancien principal clerc d'avoué à Paris; M. Hercé, docteur en droit, avoué à Rouen, enfin, M. le Sous-Intendant Bourgoing-Dumonteil, docteur en droit, licencié ès lettres, avocat

l'indemnisation et même la nature juridique. Ces services, en général bien constitués, formés d'avocats, d'avoués, quelquefois de professeurs de droit, de gens versés dans la pratique judiciaire, livrés à leurs propres moyens, ont le mérite d'avoir accompli surtout à partir de la fin de 1915 une tâche immense au point de vue théorique et pratique. Ils ont jeté les fondements des grandes théories futures, sauvé, puissamment les droits du Trésor, par leur intervention près des commissions départementales, leurs plaidoiries et leur action puissante sur les juges de paix et les tribunaux de première instance, orienté la jurisprudence, fait comprendre aux juges et même aux prestataires que la réquisition n'était jamais un contrat mais une institution de guerre en principe exclusive de tout bénéfice.

à la Cour de Paris, qui par sa science juridique, plus encore par son activité, sa psychologie des prestataires et des juges de paix normands, son sens des réalités et enfin son grand dévouement, a exercé une action décisive sur l'évolution de la jurisprudence en faveur de l'Etat. Je suis heureux de rendre hommage à ces devanciers éminents dont j'ai pu par la suite admirer les efforts et leurs résultats.

M. l'intendant militaire Loyer, docteur en droit, ancien intendant de la V^e Armée a fait profiter le service du Contentieux dont il eut la direction supérieure en 1919, de sa science juridique, de sa bienveillance et de son esprit de décision.

Enfin, pendant la période difficile et anarchique de la démobilisation en 1919, il faut signaler le rôle de MM. les lieutenants J. et P. Nersum, docteurs en droit, avocats à la Cour de Paris, qui ayant quitté leurs batteries après l'armistice, se sont assimilés avec promptitude et habileté les questions de contentieux et ont rendu des services signalés. Il convient de faire mention également des hommes de troupe Catherine, Schenct, Droit, Monod, tous licenciés en droit, intelligents, actifs et compétents.

Mais néanmoins cette unité à peu près réalisée par région ne pouvait suffire pour tout le territoire. Il faut créer une unité générale.

Dès le 26 avril 1915 la direction du contrôle (commission centrale des réquisitions) prend en mains la question générale du mode d'indemnisation et envoie, à ce sujet, une instruction à toutes les régions.

Le 5 septembre 1915 le Contrôle fait paraître une instruction très importante sur le règlement des réquisitions d'hôtels par service de santé. Des principes d'évaluation nets sont posés. De plus, la procédure est simplifiée; en premier lieu on se passe en premier ressort de la commission départementale et du maire assez lointains; l'indemnité est fixée par le contrôle après avis d'une commission spéciale et rapport du sous-intendant membre. De cette façon on exerce une action directe sur le règlement des indemnités, on surveille l'unité de méthode dans la mesure de la valeur de ces importantes prestations.

Mais il faut réaliser plus d'unité encore et alors un arrêté ministériel du 7 juin 1916¹ crée à la direction du contrôle un « service central des réquisitions » qui, en fait, dirige supérieurement pour la France entière le règlement des indemnités et qui, bientôt, dirigera aussi le contentieux, car ce même jour le 7 juin 1916² est créée une section du conten-

1. D. G. 1914. XII, 73.

2. D. G. 1914, XII, 74.

tieux qui sera consultée sur tous les points délicats des litiges et procès en cours.

L'action du nouveau service central se fait vite sentir : le 22 juin 1916¹ il publie une circulaire posant les principes généraux d'indemnisation pour les réquisitions de terrains devenues très fréquentes. Des commissions spéciales sont créées pour l'évaluation de ces indemnités en premier ressort.

Jusqu'ici cependant, l'action du contrôle représenté par le nouveau service central des réquisitions a été efficace mais fragmentaire et lointaine et enfin sans grande action sur le contentieux devant les tribunaux judiciaires dont la jurisprudence est toujours très divisée. Cette action va se préciser et devenir prépondérante au point de vue contentieux à partir de l'automne 1916.

Jusqu'ici également il n'y a pas de théorie officielle de la nature juridique par l'administration centrale, mais seulement des théories élaborées dans les régions et soutenues devant les tribunaux. Le nouveau service central va échafauder bientôt une théorie générale sur la nature juridique qui comblera cette lacune et amènera enfin l'unité. Cette théorie sera même consacrée par la Cour suprême.

2^o *A partir de l'automne 1916.* — En novembre 1916, le service central des réquisitions de la direction du

1. D. G. 1914, XII, 140.

contrôle crée dans chaque région, (rattaché directement à la direction de l'Intendance), un nouvel organe très important auquel il va donner directement des ordres et des instructions et exerce ainsi une influence efficace et constante sur les litiges et procès en cours. Cet organe nouveau, ayant à sa tête un sous-intendant est appelé : « Service régional du contentieux des réquisitions. » La direction supérieure de ce service est confiée au directeur de l'Intendance de la région, mais le sous-intendant chef de service correspond quelquefois directement avec le contrôle.

Ce service a pour mission essentielle :

1^o De prendre en main tous les dossiers litigieux de l'ancien service des réquisitions de la première sous-intendance et de suivre lui même tous les procès de réquisition dont la connaissance est enlevée aux autres sous-intendants, (sauf les procès en justice de paix ne soulevant pas de question de principe.)

2^o De faire les conclusions et de faire plaider ses représentants.

3^o De se faire transmettre *tous les jugements* rendus en matière de réquisition pour surveiller la jurisprudence. Le chef de service peut lui-même appeler des jugements des juges de paix.

4^o De transmettre au contrôle (service central) tous les jugements des tribunaux civils et tous les arrêts avec avis motivé sur l'opportunité d'un appel ou d'un pourvoi en cassation. Le contrôle décide de l'appel ou du pourvoi.

5° De donner son avis sur toute question délicate en matière de réquisition ;

6° D'assurer l'unité de doctrine dans toute la région selon les instructions du contrôle.

Enfin le sous-intendant chef de service fait partie de commissions spéciales (du service de santé, des terrains), transige en matière de réquisition sous certaines réserves, fait notifier directement les indemnités pour certaines réquisitions de terrains, d'hôtels par le service de santé, fixées en premier ressort par le contrôle.

On le voit, les litiges, la jurisprudence, sont surveillés. L'unité va être assurée. Le contrôle a les yeux partout.

En mars 1917 le contrôle envoie aux contentieux une brochure résumant ou contenant *in extenso* les dernières théories de la doctrine sur la nature juridique¹ et l'indemnisation de MM. les Professeurs Larnaude, Le Fur, Olivier Martin et de M. Claro avocat à la Cour de Paris, avec l'instruction de « s'en inspirer pour la défense des intérêts de l'Etat. »

Enfin le contrôle, avec les matériaux de la doctrine qui lui est favorable, donne la dernière main à la théorie sur la nature juridique dans l'argumentation du pourvoi en cassation qui déterminera le célèbre arrêt de la Cour suprême du 6 mars 1917.

1. En matière d'indemnisation proprement dite, la thèse de l'administration de la guerre s'est inspirée aussi du système de la valeur moyenne et normale de MM. Lafon et Bonnecase, sans l'admettre en entier cependant.

Cet arrêt est cité comme modèle pour « avoir sanctionné la thèse de l'administration de la guerre ». Les contentieux en reçoivent copies et commentaires avec instruction d'en exciper dans tous les règlements et tous les procès.

Dès lors, l'unité de jurisprudence est théoriquement assurée. La tâche de l'administration de la guerre semble bien aplanie. Les théories ont eu en effet gain de cause devant la Cour suprême.

A partir d'octobre 1917, les réquisitions civiles deviennent très fréquentes surtout dans les grands ports. Le règlement de ces réquisitions est déferé exclusivement aux contentieux avec application de tarifs le plus souvent obligatoires émanant du contrôle. Bientôt il en est de même de toutes les réquisitions de denrées ou matières d'importation opérées dans les ports¹. Dans ces domaines, on le voit, le contrôle exerce une action directe et rien ne peut lui échapper.

Enfin dès le printemps de 1919 on se préoccupe des « méfaits de la démobilisation » et de la dislocation éventuelle des contentieux d'où vont disparaître les réservistes idoines dans les questions juridiques. Une instruction du contrôle prévoit pour l'avenir des comités de contentieux et la nomination d'avocats, anciens chefs des contentieux, comme avocats civils de ces

1. Le service régional de contentieux des réquisitions la III^e région à Rouen a eu à régler et a encore à régler d'innombrables réquisitions de ce genre opérées dans les ports du Havre, de Rouen, de Caen, de Fécamp, de Dieppe, du Tréport.

contentieux, après leur démobilisation, afin de continuer l'unité de Doctrine et d'avoir pour plaider les procès de réquisition des hommes connaissant cette jurisprudence spéciale.

Viennent seulement d'être exposées les fonctions essentielles des contentieux¹ de région et du contrôle². Leur rôle a été très vaste, leurs attributions multiples, et bien des manifestations de leur activité n'ont pu être signalées dans le cadre de cette étude.

Ce rapide aperçu facilitera, nous l'espérons, la compréhension des transformations successives de la thèse de l'administration de la guerre sur la nature juridique et l'indemnisation, incluse dans les deux systèmes généraux dont elle fit successivement partie, et qui sera exposée dans les pages qui vont suivre du chapitre suivant.

1. Les contentieux de région étaient chargés en outre du contentieux des réquisitions des armées alliées, et de bien d'autres questions encore.

2. Au service central des réquisitions, à la direction du contrôle il faut faire une place spéciale à M. le Contrôleur Lagarde, encore chef de ce service qui, par sa science et son énergie sauvegarda les droits de l'Etat, assura l'unité de doctrine de l'administration et enfin inspira et peut-être rédigea l'argumentation du pourvoi en Cassation, générateur de l'arr. du 6 mars 1917. Son rôle fut et est encore très brillant et très utile.

SECTION IV. — LA JURISPRUDENCE.

La jurisprudence a été appelée de bonne heure à statuer sur l'indemnisation et en conséquence sur la nature juridique de la réquisition militaire. Les juges de paix ont eu à trancher des procès de réquisition dès l'hiver de 1914; aussi nous l'avons d'ailleurs signalé, les premières théories jurisprudentielles sur la question, se font jour en même temps que celles de l'administration locale, les influencent et sont aussi influencées par elle.

Dès le début l'anarchie que nous avons constatée dans l'administration va régner dans la jurisprudence mais plus accusée encore car les appels sont longs à être jugés et les arrêts divergent eux-mêmes ne lient pas d'ailleurs les tribunaux sur une question aussi controversée.

Quant à la Cour suprême elle ne statuera qu'en 1917 ! Dans l'administration centralisée et hiérarchisée au contraire, des mesures immédiates ont vite réalisé une unité relative, d'autres dès la fin de 1916, une unité à peu près absolue. Dans la jurisprudence, il n'en a été de même et encore théoriquement, nous le verrons, qu'à partir du premier arrêt de la Cour suprême qui sera loin d'avoir absolument tari toutes les controverses.

Dès les premiers mois de guerre, se manifeste dans la jurisprudence un double courant : certains tribunaux n'ayant en vue qu'une pratique immédiate se préoccupent uniquement de l'indemnisation, de la mesure et la valeur, et non de la nature juridique; d'autres au contraire vont tout de suite vers une recherche et une détermination de la nature juridique. C'est cette deuxième méthode plus logique qui finira par prévaloir; en principe les Cours dans leurs arrêts l'emploieront exclusivement.

S'il n'y a pas unité, il se forme vite cependant certains grands courants entraînant dans le même sens une abondante jurisprudence tant des juges de paix et des tribunaux que des Cours.

Au début, le rôle des juges de paix connaissant des préliminaires de conciliation, en tout cas, obligatoires et des litiges jusqu'à 1500 francs en premier ressort, n'a été nullement négligeable. Il ne faut pas oublier que c'est eux qui ont formé la première jurisprudence et qu'assez fréquemment elle a même été confirmée par les Cours et tribunaux. On trouve parfois parmi les décisions des juges de paix des opinions très motivées, des discussions serrées témoignant d'un effort sincère et d'une étude de la loi de 1877 et de ses travaux préparatoires. Il faut rendre hommage à ces magistrats cantonaux qui ont eu à innover de toutes pièces dans cet immense et troublant problème. En général, d'ailleurs, ils ont été fortement influencés

par les représentants de l'Intendance des régions qui leur ont fait admettre leurs théories, après exposé et discussion, bien entendu. Il en a été assez souvent de même des tribunaux de première instance, beaucoup moins des Cours d'appel plus lointaines et moins accessibles à tous les points de vue, sauf exception bien entendu. Néanmoins dès la fin de 1916 avant le premier arrêt de la Cour suprême, l'administration par la voie du contrôle et des services des réquisitions des régions a fait admettre à la majorité des Cours et Tribunaux la thèse de l'Etat, du moins au point de vue pratique de l'indemnisation. La nature juridique restera beaucoup plus imprécise, nous verrons pourquoi.

Dès 1916 devant les dépenses formidables et la hausse des prix une grande partie de la jurisprudence a été sensible à la « considération de la sauvegarde des intérêts du Trésor. »

Dès la fin de 1918 et le début de 1919 au contraire la jurisprudence, celle de la Cour de cassation en tête, reviendra en arrière et se montrera beaucoup plus favorable au prestataire.

La Cour suprême rejettera même des pourvois formés par l'Etat en très grand nombre en donnant aux Cours la latitude absolue d'adopter à peu près n'importe quelle méthode d'indemnisation à charge seulement pour elle de proclamer qu'elles observent le principe imposé par l'arrêt du 6 mars 1917. En fait, les Cours, très souvent, ne l'observeront plus.

Sur la question de la nature juridique enfin, l'unité est loin d'avoir été réalisée complètement, même à l'heure actuelle.

SECTION V. — LA DOCTRINE.¹ L'action² généralisatrice et savante de la doctrine a été certainement prédominante sur la matière des réquisitions militaires, bien qu'elle ait été assez tardive, nettement postérieure en tout cas à celle de l'administration et de la jurisprudence, du moins apparemment. En effet, les études ou notes doctrinales vraiment importantes, celles qui ont entraîné un courant administratif et jurisprudentiel datent de 1916 et même des premiers mois de 1917. Auparavant il y a bien eu des opinions fragmentaires, des consultations nullement négligeables mais dont les auteurs n'ont pas encore systématisé et développé les idées directrices.

Il est à remarquer que la grande majorité de la doctrine vraiment considérable a été favorable à l'Etat. Cependant un auteur éminent², dont les théo-

1. Nous sommes loin de citer dans cette étude tous les ouvrages de doctrine écrits sur la nature juridique et l'indemnisation en matière de réquisitions militaires. Nous ne citons et ne résumons que les études qui nous paraissent les plus essentielles, les plus caractéristiques des principaux courants doctrinaux. Le cadre de notre travail, laisse ainsi en dehors de lui les études de MM. Malnoury, Desbats, Marais, Fougeirol, Linné.

2. M. H. Berthélémy.

ries ont eu à un moment une grande influence sur la jurisprudence, ont été condamnées par la Cour suprême, mais en fait aujourd'hui reprennent nettement le dessus au point de vue de l'indemnisation, a été hostile à la thèse de l'Etat et s'est fait l'énergique champion des prétendus droits des prestataires.

Parmi les auteurs, certains même ont poussé plus loin que n'avaient osé le faire l'administration et la Cour de cassation, surtout au point de vue de la nature juridique.

C'est la doctrine qui a inspiré la thèse de la Direction du Contrôle et de la Cour de Cassation sur la nature juridique. Toutes ses théories sont le développement des brèves affirmations ou définitions, émises entre 1877 et 1914. Les nécessités de guerre les ont fait naître. Elles ont d'abord observé, analysé, critiqué la jurisprudence et les prétentions administratives, puis, ayant, construit un système cohérent, les ont à leur tour puissamment influencées. Ce processus de l'action du monde savant sur l'évolution pratique du droit est d'ailleurs la règle.

CHAPITRE III

Classement et exposé des principaux systèmes sur la nature juridique et les méthodes d'indemnisation en matière de réquisitions militaires.

SECTION PRÉLIMINAIRE

1^o *Idées directrices et généralités*, — Le présent chapitre a pour objet de classer et d'exposer les principaux systèmes sur la nature juridique et l'indemnisation en matière de réquisition militaire pendant la guerre de 1914.

Nous avons distingué ces systèmes généraux entre eux par la conception essentiellement différente qu'ils se forment de la nature juridique.

Nous avons opéré ce classement par systèmes généraux, en triant et en isolant les principales idées directrices de l'administration de la jurisprudence et

de la doctrine, afin de donner une notion plus nette du problème de la nature juridique et de faciliter la critique ultérieure dans notre troisième partie.

Comme tout classement par grandes catégories, il comporte forcément une certaine part de rigidité et d'arbitraire. Dans chaque système sont incluses les thèses de l'administration de la jurisprudence et de la doctrine admettant une même conception de la nature juridique.

Quant aux systèmes d'indemnisation ils sont examinés, également inclus dans chaque système général de nature juridique, et nous verrons qu'en fait, ils sont divers au sein d'un même système général. Leurs modalités seront, chacune, examinées séparément.

Dans l'ordre de leur exposition, les systèmes généraux sur la nature juridique que nous avons isolés et classés sont :

1^o Système exclusivement pratique délaissant la considération de la nature juridique pour ne se préoccuper que de l'indemnisation;

2^o Système de la réquisition contrat forcé;

3^o Système de la réquisition genre d'expropriation pour cause d'utilité publique;

4^o Système de la réquisition charge publique extraordinaire du temps de guerre de l'essence soit du service militaire et de l'impôt à la fois, soit de l'impôt seulement.

5^o Système de la réquisition acte de puissance publi-

que dérivant d'un droit « *sui generis* » d'un « *jus singulare* » justifié par des considérations extraordinaires de salut public et de défense nationale.

Remarquons tout d'abord que, dans ce classement, l'ordre chronologique de l'apparition des diverses théories incluses dans les systèmes, n'est pas suivi de façon absolue. Il ne peut pas l'être. En général, ces théories naissent en même temps et restent longtemps concommittantes. Cependant le 1^{er} système et le 2^e ont dès 1917 disparu complètement de la jurisprudence. Le 3^e système tend à en disparaître complètement. Le 4^e système absolu n'est en général explicitement admis que par la doctrine. Le 5^e système apparu le dernier prédomine en jurisprudence, officiellement il est le seul depuis 1917.

Les principaux systèmes d'indemnisation inclus dans les systèmes généraux de nature juridique sont plus complexes ; leurs modalités étant trop divergentes nous ne les énumérons pas pour le moment.

Théoriquement un système de nature juridique semble devoir engendrer un seul système correspondant d'indemnisation. Mais il n'en a pas été ainsi, à cause des divergences économiques sur l'interprétation du mot « valeur », le problème juridique a encore été compliqué. Au sein d'un même système de nature juridique voisinent des systèmes divergents d'indemnisation.

Aussi, avant de commencer l'exposé des systèmes

généraux sur la nature juridique, tenons-nous à donner une idée de la complexité des idées possibles sur l'interprétation des mots « indemnité représentative de la valeur » abstraction faite de toute considération sérieuse préalable de la nature juridique.

2° *Les interprétations¹ possibles de l'art. 2 de la loi du 3 juillet 1877. Quid de la mesure de la valeur ?*—

Comment interpréter l'art. 2 de la loi de 1877 : « toutes les prestations donnent lieu à des indemnités représentatives de leur valeur » en lui-même, abstraction faite de longues recherches dans les travaux préparatoires de l'histoire et de toute considération approfondie sur la nature juridique ?

On le voit, le mot « indemnité » qui n'est pas le mot « prix » indique tout de suite que, après le règlement de la réquisition, le prestataire doit se retrouver « *indemnisi*. » Il ne doit rien gagner mais ne doit rien perdre. Il faut compenser la perte sèche qu'il subit, le *damnum emergens* seulement. Là-dessus tout le monde est d'accord.

Mais la perte sèche qu'il subit est mesurée justement par la « valeur » de la chose au jour de la dépossession. Ici nous sommes amenés aux considérations économiques sur la valeur !

D'abord à un point de vue général, quelle valeur à

1. Ces très rapides réflexions ont simplement pour but de situer les idées en matière d'indemnisation.

la chose réquisitionnée dans le patrimoine du prestataire au jour de la réquisition ? Elle a une valeur d'usage et une valeur d'échange. On conçoit cependant que la valeur d'usage¹ est quelque chose de par trop personnel et subjectif variant avec chaque prestataire et que l'Etat *ne pourra pas* prendre comme base d'indemnisation. On est donc amené à ne considérer que la valeur d'échange pouvant se mesurer par des prix connus et qui, dès lors, *peut* servir de base à l'indemnisation.

Une première méthode simple et séduisante consiste à dire : Pour réparer la perte sèche causée par la dépossession au prestataire, l'idéal est de remplacer la chose dans son patrimoine et, pour ce, de lui donner une indemnité lui permettant d'acheter une chose identique à celle dont il a été dépossédé. *Ici la valeur de base est celle du cours commercial de remplacement.*

Une deuxième méthode dit : Il faut considérer la réparation de la perte non en nature mais en numéraire. L'indemnité allouée devra être la somme d'argent représentant la « valeur » de la chose réquisitionnée au jour de la réquisition, abstraction faite de tout remplacement ultérieur effectif en nature. On le

1. Il est à remarquer aussi que la valeur d'usage de la prestation peut se concevoir par rapport à l'Etat, au service qui en profite. Mais l'évaluation en serait également extraordinairement compliquée sinon impossible. Quelle valeur, quelle importance attribue un service aux prestations dont il a besoin ?

voit, avec cette méthode, si les prix commerciaux sont en hausse depuis la réquisition le prestataire ne pourra pas replacer dans son patrimoine une chose identique, l'indemnité étant insuffisante pour une telle acquisition.

Mais avec cette méthode on est amené directement aux interprétations les plus délicates du mot valeur.

D'après les théories de classiques Smith et de Ricardo la valeur en argent, le prix de la chose sera représenté par le « travail » (dans leurs conceptions spéciales, c'est-à-dire le travail proprement dit et le capital) qu'elle a coûté au propriétaire jusqu'au moment de la réquisition. Certains ont parlé ici de valeur « intrinsèque » terme vague employé cependant par la jurisprudence. D'une façon plus précise mais selon des théories similaires, la mesure de la valeur de l'indemnité *est le prix de revient augmenté des frais*. Ainsi pas de bénéfice pas de perte. Et cette valeur est représentée par le coût de production ou le prix d'achat proprement dit selon le cas.

D'après les théories qui prétendent que la valeur se fixe d'après les échanges par le principe d'équivalence en utilité et non par le « travail » et le coût de production qui ne prouvent rien, la mesure en argent de la valeur au jour de la réquisition sera le cours commercial, à ce jour, cours auquel le prestataire eût pu acheter sa chose ou la vendre et qui seul représente la seule « valeur » concevable dans notre société individualiste à marchés libres.

Ici on le voit, la mesure de la valeur, de l'indemnité représentative est *le cours commercial au jour de la réquisition*.

Et dans cette manière de voir on soutient qu'il n'y a nullement bénéfice spécial pour le prestataire du fait de la réquisition puisqu'on ne fait que lui rendre en argent ce que représentait sa chose au jour de la réquisition, la valeur étant toujours fixée par la loi de l'offre et de la demande des marchés libres, et la part de bénéfice éventuel que réaliserait une vente étant incluse dans cette valeur.

Mais une autre théorie se basant sur les opinions de certains économistes anglais, en particulier de Marshall dit : « Par des temps de profondes perturbations économiques, la loi de l'offre et de la demande est faussée, et la valeur commerciale aussi. Cette valeur ne peut plus servir de base à l'indemnisation, parce qu'elle est démesurément grossie par la rareté, les possibilités de spéculation et d'accaparement et dénuée de toute stabilité même relative. En allouant cette valeur au prestataire, on ne l'indemnise pas, on lui attribue une part de bénéfice souvent considérable. Il est plus qu'« *indemnis* ».

Il faut indemniser sans bénéfice, eu égard à la valeur réelle, plutôt à la valeur « normale et moyenne » idéale de la chose telle qu'elle serait sur le marché si les conditions économiques étaient restées stables. Tel est le système de la « *valeur normale ou moyenne*. » La difficulté sera de trouver son critérium.

D'ailleurs, ce système de la valeur normale et moyenne a réagi sur les systèmes du prix de revient et du cours commercial et les a transformés, au point que, dans la pratique, ces 2 derniers systèmes modifiés et celui de la valeur normale présentent des analogies et arrivent même à se combiner.

Pour le prix de revient on a admis en plus des frais, des frais généraux, une petite part de bénéfices. En plus on n'admet quelquefois que le prix de revient « normal ». Pour le cours commercial on a admis seulement le bénéfice normal, non délibérément faussé par la spéculation et l'accaparement.

Pour la valeur moyenne et normale au contraire on a admis une certaine part de bénéfice et on a considéré comme causes normales de hausse, certaines causes prolongées, d'abord jugées anormales.

On le voit, la mesure de la valeur, en matière de réquisition, va, du moins théoriquement, vers une certaine unité.

Toutes ces théories ont été développées devant les juges de paix eux-mêmes, qui le plus souvent n'avaient jamais entendu rien de pareil !

Les indications qui précèdent, brèves et générales, sont encore loin de donner une idée des applications de détail qui ont été faites et de la terminologie disparate et peu précise qui a été employée; valeur intrinsèque, objective, prix normal, prix juste, juste et équitable prix des choses, etc., etc., valeur réelle,

valeur stricte, valeur réelle et normale, etc..., on s'y perd !

SECTION I. — SYSTÈME EXCLUSIVEMENT PRATIQUE
DÉLAISSANT LA CONSIDÉRATION DE LA NATURE
JURIDIQUE POUR NE S'OCCUPER QUE DE L'INDE-
NISATION.

I *Thèse administrative.* — En 1914, 1915 et 1916, l'Administration supérieure, nous l'avons vu, n'a pas de thèse officielle proprement dite sur la nature juridique qu'elle passe encore prudemment sous silence. L'Intendance locale a opéré en partie de même; en partie au contraire, elle a soutenu, sur la nature juridique, des théories que nous retrouverons dans les autres systèmes.

Tout d'abord, la direction du contrôle a soutenu la thèse du prix de revient, ensuite, le coût de production haussant, elle s'est attachée à la théorie de la valeur normale comportant l'exclusion de toute cause commerciale ou factice de hausse. L'Intendance locale a soutenu la thèse du prix de revient.

La théorie du prix de revient. — A l'origine, la théorie du prix de revient n'est peut-être pas digne du vrai nom de théorie; elle constitue plutôt une simple affirmation. L'administration la considère ou comme l'évidence même ou comme un axiome qu'on ne démontre pas. Dès les premiers

mois de guerre, malgré l'anarchie d'opinions divergentes, l'Intendance locale en grande majorité la soutient devant les juges de paix.

La première circulaire générale du contrôle, visant justement à réprimer cette anarchie en matière d'indemnisation, est du 26 avril 1915; elle affirme que le prix de revient seul est dû, mais sans discussion, et interdit la considération du prix commercial.

« Il importe de redresser... cette... erreur et de ne pas laisser s'établir à cet égard des errements qui seraient *très nuisibles aux intérêts du Trésor*.

« Aux termes de l'art. 2 de la loi du 3 juillet 1877, les prestations requises donnent lieu à une indemnité représentative de leur valeur. Cette indemnité doit, par suite, correspondre non au prix commercial *mais au prix de revient réel, augmenté d'une quote-part de frais généraux*. »

On le voit, aucune discussion : simple horreur du cours commercial fatal aux intérêts du Trésor, considération du prix par souci fiscal. La loi de 1877 a bon dos !

Devant les juges de paix et les tribunaux civils d'arrondissement, l'Intendance locale, plus explicite, avait soutenu que ce terme « indemnité » et les dispositions spéciales dans lesquelles le règlement était fixé par la loi, au prix de revient, permettaient de généraliser la règle.

Théorie de la valeur « objective ». — Cette

théorie émane de la direction du contrôle dans une espèce où le prix de revient est impossible à appliquer (Réquisitions d'hôtels par le Service de santé).

D'autre part, on se méfie du prix de revient difficile à vérifier et grossi par les intermédiaires (il est vrai qu'on avait parlé de prix de revient réel).

L'instruction ministérielle du 5 septembre 1915¹ contient cette théorie, base de la théorie définitive d'indemnisation de l'administration centrale sanctionnée par l'arrêt du 6 mars 1917.

En voici le résumé succinct² :

La « valeur » en matière de réquisition est la valeur « objective » d'après les règles posées par la loi pour les réquisitions de chevaux et d'automobiles et pas celle que peut présenter l'objet requis pour le prestataire.

Aussi pour les hôtels requis, cette valeur objective doit être déterminée « en laissant à la charge de l'hôtelier les conséquences directes de l'état de guerre ».

L'indemnité de réquisition n'est assimilable ni à la réparation d'un délit ou quasi-délit ni aux dommages-intérêts. Elle ne répare pas le manque à gagner et ne tient pas compte du bénéfice commercial. Elle tient compte, ici, de la « valeur objective d'occupation » seulement. Elle ne doit pas tenir compte uniquement

1. D.G. 1914, VI p. 123.

2. Voir sur cette question une étude sérieuse et bien ordonnée de M. Henry, chargé de Cours à la Faculté de Droit de Poitiers (*Revue du Droit public et de la science politique*, 1919, p. 190.)

du loyer commercial, des bénéfices escomptés par l'hôtelier, que la guerre aurait d'ailleurs peut être réduits. Elle tient compte définitivement :

- 1^o De la valeur locative du fisc plus ou moins majorée;
- 2^o De la location du mobilier et de l'usure;
- 3^o Des impôts et assurances;
- 4^o Des dégâts que l'on doit réparer.

On le voit c'est la règle de la prescription de tout bénéfice, et même de la possibilité pratique d'une perte sèche pour le prestataire qui ne sera pas indemnisé de ce dont il aura été dépouillé, puisque l'indemnisation envisagée est basée sur une valeur « objective » très difficile à déterminer, mais à coup sûr inférieure à la valeur communément appréciée de la chose du prestataire.

C'est un peu déjà la théorie de la valeur normale ou plutôt normale ou moyenne qui sera examinée plus tard.

Le principe c'est que la réquisition ne doit pas être une occasion de bénéfice pour le prestataire, mais surtout qu'elle doit être une occasion d'économie pour l'Etat. Elle peut comporter pour le prestataire une part de sacrifice net.

Un autre exemple frappant se rattachant très nettement à la théorie de la valeur normale et moyenne est la circulaire ministérielle du 29 février 1916 sur les réquisitions d'immeubles ordinaires d'habitation pour des usages permanents. Auparavant on appli-

quait au règlement de telles réquisitions, (bureaux, installations diverses, etc.), les tarifs forfaitaires du logement et de cantonnement de la loi de 1877 qui ne prévoyait qu'une occupation de courte durée comportant cohabitation avec le propriétaire. Mais ces dispositions ne pouvaient convenir ici. La circulaire du 29 février 1916 décide, que lorsque l'occupation dépasse quinze jours, l'indemnité de réquisition doit être calculée sur la base de la « valeur locative » officielle telle qu'elle est cotée par le fisc. On recommande à l'Intendance de s'efforcer de passer des baux à des taux inférieurs à cette valeur locative si possible !

Une autre théorie d'indemnisation est un peu plus large; c'est celle qui a été émise pour le règlement des réquisitions de terrains le plus souvent cultivés (parcs de bétail, camp, champ d'aviation). Ici, on est beaucoup plus bienveillant pour le propriétaire ou l'agriculteur que pour l'industriel ou le commerçant. Une circulaire du contrôle du 22 juin 1916¹ régit la matière. Elle rappelle d'abord « ce principe général admis en matière de réquisition qu'il ne sera tenu compte d'aucun manque à gagner pendant la durée de l'occupation. » Elle admet :

1^o Une indemnité représentative de la valeur de la récolte à la réquisition (au cours commercial);

2^o Une indemnité correspondant au loyer de la terre

1. D. G. 1914, XII, p. 141.

pendant la prestation (d'après le cadastre et d'après les usages locaux);

3° Le remboursement des impôts;

4° La réparation complète et intégrale de tous les dommages causés.

On le voit, ici, l'indemnité est plus large et plus complète, et bien que basée en partie sur la valeur objective, tient compte du prix de revient, du coût de production, et aussi quelque peu de cours commercial dans l'évaluation des récoltes¹.

Théorie du prix de revient normal base de la théorie de la valeur normale. — Cette théorie de la valeur normale ne sera vraiment complète que dans l'argumentation du pourvoi ayant donné lieu à l'arrêt du 6 mars 1917. Elle est alors l'œuvre du contrôle, mais ce dernier en a jeté les bases depuis longtemps; parallèlement quelques sous-intendants ont fait de même dans les régions. Elle sera, à sa place, examinée ultérieurement. Elle a été conçue par besoin de réaction contre la doctrine du prix de revient qui donnait de graves déboires à l'Etat : en effet, à partir de 1916, avec la hausse des prix qui devient sérieuse, les détenteurs de choses récemment achetées les ont payées beaucoup plus cher qu'elles ne valaient en 1914 et au printemps 1915, époques où

1. Voir sur ces questions un article intéressant et documenté de M. Henry, chargé de cours à la Faculté de Droit de Poitiers : « Des réquisitions immobilières », *Revue du Droit public et de la science politique*, 1919, p. 5.

l'administration adopta officiellement la thèse du prix de revient. De plus, la présence de nombreux intermédiaires et spéculateurs accroît encore ce prix de revient. Le mouvement de hausse est continu. L'administration va-t-elle rester liée par une thèse autrefois avantageuse pour le Trésor, mais maintenant beaucoup plus onéreuse pour lui ? Non, elle va changer son fusil d'épaule, s'appuyer sur une autre théorie qui prétendra ne payer que le prix de revient de 1914 ou 1915 paraissant normal, mais non le prix de revient ultérieur grossi démesurément et déclaré faussé par les conditions anormales de l'état de guerre.

Dans ce système on le voit, le prestataire est nettement en perte si les intérêts de l'Etat sont habilement sauvegardés.

Cette théorie du rejet du prix de revient déclaré anormal et excessif a été appliquée par l'administration de la guerre dès 1916 aux réquisitions de denrées et de matières d'importation, réquisitionnées souvent entre les mains de certains détenteurs après des ventes et des reventes successives et même à des réquisitions d'objets mobiliers de toute sorte. Avant 1917 elle a été en général rejetée par la grande majorité de la jurisprudence et par une bonne partie de la doctrine.

II. *La jurisprudence*¹. — Assez fréquemment jusque vers le milieu de 1916, parfois encore depuis cette

1. Nous ne citons que les arrêts et les jugements qui nous paraissent les plus caractéristiques.

date jusqu'à l'arrêt du 6 mars 1917, la jurisprudence des juges de paix et des tribunaux civils a fait abstraction de la nature juridique pour ne considérer que le problème pratique et immédiat d'indemnisation.

Le plus souvent, cette jurisprudence sanctionne alors la thèse administrative primitive du prix de revient; quelquefois cependant le cours commercial plus ou moins modifié est admis, rarement le prix de revient objectif, base de la future valeur normale. Ce n'est qu'exceptionnellement que les Cours d'appel ont procédé de la sorte en délaissant complètement toute considération de la nature juridique.

Système du Prix de revient. — Un jugement du tribunal de Nantes du 1^{er} juin 1915¹ très laconique sur la discussion de l'art. 2 de la loi de 1877 dispose simplement que : « Attendu qu'aux termes de l'art. 2 de la loi du 3 juillet 1877, l'indemnité due pour des objets réquisitionnés doit représenter leur *valeur intrinsèque* sans bénéfice pour le possesseur. »

Un jugement du Tribunal civil de Marseille du 7 juillet 1915² est motivé très sommairement mais différemment. Il sanctionne l'opinion de la commission départementale, compétente en matière industrielle et commerciale dit-il, et dispose qu'en aucun cas le prestataire ne peut exiger le bénéfice qu'il aurait pu

1. V. Jurisprudence relative à l'application de la loi de 1877, brochures éditées par le Contrôle, chez Lavauzelle, 1916, 1^{er} fasc., p. 10. — Dorénavant, nous désignerons ces brochures par : *Jurispr.* I ou II.

2. V. Jurispr. I, p. 11.

réaliser par le fait d'une hausse importante résultant des événements présents. »

Ici intervient même la considération d'un prix objectif et normal.

Ce jugement est confirmé purement et simplement sans motivation par un arrêt d'Aix du 28 décembre 1915¹ (réquisition d'indigo).

Un jugement du Tribunal civil de Mamers du 12 juillet 1915² (réquisition de blé) est plus explicite. « Attendu que cette expression *valeur* ne peut s'entendre logiquement que du prix de revient de la prestation ;

« Attendu que si le mot valeur devait correspondre au cours commercial on ne concevrait pas la raison d'être d'une législation particulière des réquisitions ; que la loi de l'offre et de la demande eût alors largement suffi ;

« Que c'est en s'inspirant de ce principe équitable d'après lequel le réquisitionné ne doit ni gagner ni perdre... »

Enfin le jugement insiste sur ce fait, que dans les cas spéciaux où l'indemnité a été fixée par la loi, elle l'a été en prenant pour base le prix de revient. Il y a donc lieu de raisonner *a simili* ou *a pari* et de généraliser.

Un jugement du Tribunal civil de la Roche-sur-Yon,

1. V. Jurispr. I, 6.

2. V. Jurispr. I, 13.

du 29 juillet 1915¹ (réquisition d'une bicyclette) admet le remboursement du prix d'achat justifié, sans motivation.

Un jugement du Tribunal civil de Lannion, du 27 septembre 1915 (réquisition de blé) est intéressant. Il est motivé différemment et sans rechercher la nature juridique, se préoccupe du but que poursuit la réquisition militaire.

« Si la loi a conféré au ministre de la Guerre le droit de réquisition, c'est en partie dans le but de soustraire à la pratique onéreuse pour le Trésor, des marchés amiables subissant la fluctuation des cours, surtout dans les circonstances exceptionnelles de guerre. »

On réquisitionne pour payer moins cher. Tout bénéfice doit-être proscrit; l'indemnité allouée prix de revient plus frais, représente la « valeur de la prestation. »

Un jugement du Tribunal civil de Besançon, du 20 avril 1916² (réquisition d'avoine) admet que la « valeur » envisagée par la loi de 1877 ne peut être que la valeur intrinsèque sans bénéfice commercial d'après « l'économie de la loi. » Il admet donc le prix de revient *avec des frais généraux*.

Un jugement du Tribunal civil de Poitiers du 4 juillet 1916³ (réquisition de porcs) est particulièrement

1. V. Jurispr. I, 16.

2. V. Jurispr. II, 29.

3. V. Jurisp. II 39.

intéressant et procède d'une méthode nouvelle. Il discute d'abord le mot « indemnité » qui, dit-il, d'après Littré, est « la compensation pécuniaire accordée à celui qui a éprouvé une perte. » Donc il y a lieu de réparer le préjudice tout simplement sans bénéfice. Enfin le terme valeur de loi de 1877 ne peut se référer qu'au prix de revient, la loi abrogeant les dispositions du 3 pluviôse an III basées sur le cours commercial. Il alloue le prix de revient et les frais généraux.

Enfin, (chose curieuse à signaler parce qu'elle marque une certaine fusion entre la théorie du prix de revient et celle du cours commercial), un arrêt de Dijon du 17 juillet 1916¹ (réquisition de bâtiments) admet que pour que le prestataire ne soit pas réellement en perte et que l'esprit de la loi de 1877 sur la nature de la « valeur » soit satisfait, on doit allouer comme indemnité le prix de revient plus les frais et les frais généraux plus un certain bénéfice normal exempt d'exagération.

Dans une hypothèse assez curieuse et qui s'est rarement présentée en pratique, la Cour de Rennes avait décidé par un arrêt du 6 juillet 1915² que dans le cas d'une marchandise achetée quelques jours auparavant par le prestataire et réquisitionnée lorsqu'il en prend livraison (son) l'indemnité à allouer ne comprend que le prix de revient plus les frais de transport et de manutention.

1. V. Jurispr. II, 13.

2. V. Jurispr. I, 5; rapporté également D. 1916, 2, 137, 1^{re} espèce avec une note enthousiaste de M. H. Berthélemy.

Ici, le prix de revient est égal au prix commercial considéré en matière de réquisition. On exclut le bénéfice futur.

Théorie du prix de revient « objectif » normal (base de la théorie future sur la valeur normale et moyenne). — Une décision de jurisprudence est particulièrement intéressante à signaler, qui admet la thèse du prix de revient objectif normal, que le contrôle et aussi l'Intendance locale viennent d'échafauder pour échapper au paiement du prix de revient. C'est celle du Tribunal civil de Vienne du 29 juillet 1916¹ (réquisition d'alcool).

Parlant de la « valeur envisagée » par la loi de 1877 art. 2, ce jugement dit :

« Attendu que cette disposition de la loi, ne peut, de toute évidence s'entendre que de la valeur vraie ou intrinsèque de l'objet réquisitionné et qu'elle ne peut être déterminée qu'à l'aide de facteurs précis indépendants des fluctuations de bourse et d'agiotage et dégagés de tout esprit de lucre.

« Qu'il est non moins évident qu'à cet effet et pour connaître et déterminer la valeur de l'objet de la réquisition, il convient de rechercher et de retenir le prix de revient de cet objet; *mais qu'il ne peut être question que du prix de revient normal, sans qu'il y ait lieu de faire état du bénéfice dont le prestataire a pu être*

1. V. Jurispr. II, 58.

privé non plus que de la perte qu'il aurait à subir à raison d'une acquisition par lui faite à un prix excessif; que l'État en usant du droit de réquisition ne fait pas une opération commerciale et ne saurait en assumer les risques.

« Que le prix même justifié payé par le prestataire peut être le résultat d'un marché désavantageux, d'une opération hasardeuse ou d'une maladresse. »

Ce jugement est capital, sa motivation est presque celle de la doctrine future et de la direction du contrôle sur la valeur normale.

Le prestataire peut être en perte après avoir touché l'indemnité de réquisition parce que la « valeur » considérée est le prix de revient normal objectif, tel qu'il devrait être sans les causes de hausse imputables à l'état de guerre à la spéculation. On élimine en un mot de la valeur idéale considérée les éléments *faussés* par la situation économique générale.

Système du Cours Commercial. — Il est très rarement sanctionné par cette jurisprudence inspirée en général par les théories de l'administration qui le proscrivent de la façon la plus absolue. Cependant nous citerons quelques exemples montrant l'application du système du cours commercial dans ses diverses modalités.

a.) *Cours commercial proprement dit.* — Un arrêt de la Cour de Riom du 27 mars 1916¹ dispose que :

1. V *Gazette du Palais*, du 22 novembre 1916.

La « valeur » envisagée ne peut être que la « valeur réelle¹ actuelle » c'est-à-dire le cours commercial à l'époque et au lieu de la réquisition qui représente la chose en numéraire dans le patrimoine du prestataire. On n'a pas à se préoccuper des fluctuations de la valeur dans d'autres lieux que celui de la réquisition.

b.) *Cours commercial de remplacement.* — Cette théorie proscrite par la doctrine n'a été admise que tout à fait exceptionnellement par la jurisprudence même dans les systèmes de nature juridique consacrant à titre principal le cours commercial.

Un arrêt de Poitiers du 30 octobre 1916² remarque tout d'abord qu'il n'y a pas lieu de rechercher la nature juridique exacte de la réquisition car la loi contient des indications suffisantes sur la méthode d'indemnisation à suivre.

Il déclare que l'avis de la Commission départementale ne lie nullement les Cours et Tribunaux, et que la « valeur » envisagée par la loi de 1877 ne peut être que la *valeur d'échange* nécessaire pour procurer au prestataire une chose identique et la substituer dans son patrimoine à la chose réquisitionnée. Ainsi le prestataire sera complètement indemnisé. S'il y a hausse factice des cours commerciaux, l'autorité judiciaire appréciera et rectifiera au besoin, ce qui, on le voit, est contradictoire.

1. Le terme valeur réelle est pris quelquefois aussi comme synonyme de valeur objective et normale.

2. V. *Gazette du Palais*, du 22 novembre 1916.

c) *Cours commercial non faussé, corrigé.* — Un jugement du tribunal civil de Melle du 18 mars 1916 (réquisition de son) est intéressant parce qu'il sanctionne bien la théorie du cours commercial mais qu'il la rectifie en une certaine mesure dans le sens de la valeur objective et normale.

Il est absolument muet sur la nature juridique.

Il dit que le prix de revient réel ou objectif doit être en principe la mesure de la valeur mais qu'ici, dans l'espèce, il est impossible à déterminer et qu'alors la valeur considérée devra être celle du cours commercial mais d'un cours commercial rectifié, non faussé par des circonstances anormales.

On le voit, il y a des points de contact étroits, au point de vue du résultat pratique obtenu et même du but d'indemnisation poursuivi, entre les théories du prix de revient objectif, du cours commercial rectifié non faussé et de la valeur normale.

III. *La doctrine.* — Jamais la Doctrine plus savante et mieux inspirée, n'a dissocié la considération de la mesure de la valeur de celle de la nature juridique. Au contraire, elle a avant tout proclamé la nécessité d'étudier d'abord la nature juridique avant d'aborder l'indemnisation conséquente.

SECTION II. — LE SYSTÈME DE LA RÉQUISITION

CONTRAT FORCÉ

La thèse de la réquisition, contrat forcé, contrat innommé, marché forcé, a déjà été rencontrée, d'abord dans la jurisprudence antérieure à la loi de 1877 que Laferrière nous a montrée assimilant la réquisition à un marché forcé de fournitures ou à un bail forcé. Elle a été très brièvement rappelée dans le projet de la loi de 1877 par le général de Cissey; elle a été systématisée en fin, nous l'avons vu, par M. Georges Ferrand en 1891. Pour ce dernier, la réquisition sous ses formes diverses est ramenée toute entière en principe, à un contrat forcé¹, (vente, bail, louage de services).

Pendant la guerre de 1914 cette thèse prendra assez peu d'extension. L'administration militaire la proscrira de façon absolue. La jurisprudence l'admettra quelque peu mais le plus souvent de façon implicite jusqu'à l'arrêt du 6 mars 1917 qui la condamnera formellement. La doctrine l'admettra tout à fait exceptionnellement et encore en partie pour la vente ou le bail forcé seulement. Elle ne parlera pas nettement du louage de services forcé. Au point de vue de l'indemnisation ce système n'est compatible qu'avec le système du cours commercial ordinaire ou de remplacement.

1. Néanmoins cette théorie même généralisée ne peut s'appliquer au logement et cantonnement gratuit et forfaitaire.

I. *La thèse administrative.* — Dès le début de la guerre, l'Intendance locale, et dès le printemps de 1915, le contrôle, ont repoussé avec la plus grande énergie le système de la réquisition contrat, parce qu'il conduit à l'indemnisation sur la base du cours commercial. Ils ont dit : « La réquisition n'est pas un contrat puisque l'Etat ne discute pas mais exige au besoin par la force. » Les mots *contrat forcé* sont contradictoires.

II. *La jurisprudence.* — Les jugements et arrêts consacrant même implicitement la thèse du contrat forcé sont rares; tout à fait exceptionnels sont ceux qui la consacrent explicitement et surtout qui l'étendent aux prestations personnelles considérées comme louage d'ouvrage ou de services.

Thèse du contrat forcé implicitement consacrée. — Le type de cette thèse quelque peu répandue se trouve dans l'arr. de la Cour de Rennes¹ du 18 janvier 1916 (réquisition de sucre : aff. Erichsen et Rothe).

Cet arrêt confirme un jugement du Tribunal de Nantes ayant accordé l'indemnité au cours commercial au jour de la réquisition; par sa motivation il laisse entendre qu'il considère la réquisition comme une vente forcée et il en tire toutes les conséquences de droit.

Il dit : « Considérant que si l'Intendance a l'avant-

1. D. 1916, 2, 137, 5^e espèce. Cet arrêt est celui qui donnera lieu au premier pourvoi formé par l'administration de la Guerre, et qui sera cassé par la Cour suprême dans le célèbre arrêt du 6 mars 1917.

tage par la réquisition, de pouvoir s'assurer la disposition des objets sur lesquels elle porte, elle ne peut au demeurant se présenter au point de vue du prix à payer que comme un acheteur ordinaire. »

Indemnisation. — L'arrêt continuant dit « qu'elle doit dès lors subir la marche des cours. » Et il alloue le cours commercial au jour de la réquisition.

Une application de cette thèse est faite également par un jugement du Tribunal de Fontenay-le-Comte du 15 mars 1916¹ qui reproduit exactement la motivation de la Cour de Rennes et affirme que la réquisition n'est pas une expropriation.

Indemnisation. — Il repousse par conséquent le prix de revient, l'avis de la Commission départementale qui ne le lie pas, et alloue également le cours commercial au jour de la réquisition, seul logique puisque l'Etat est traité comme un acheteur ordinaire.

Un jugement du Tribunal de Dax que nous avons eu sous les yeux mais que nous n'avons pu retrouver raisonne à peu près de même sur la nature juridique et l'indemnisation.

Thèse du contrat forcé explicitement affirmée. — Elle est très rare; on en trouve un exemple dans un jugement du Tribunal civil de Carpentras du 23 novembre 1915² qui parlant de la réquisition envisagée

1. *Gaz. Pal.*, 22 novembre 1916.

2. *D.*, 1916, 2, 6, 2^e espèce.

emploie le terme de marchandises *vendues* à l'Etat, et qui dispose que pour le règlement l'Etat ne peut que subir la loi de l'offre et de la demande qui s'impose à toutes les « transactions commerciales. »

Indemnisation. — Il alloue le cours commercial au jour de la réquisition.

Thèse du louage de choses et de services formellement affirmée. — (Pour les réquisitions de prestations personnelles comportant également une prestation mobilière non séparée de la prestation personnelle, parexemple : conducteur réquisitionné avec son cheval.)

Un jugement du Tribunal de Senlis avait assimilé cette réquisition du conducteur et de son cheval à un louage forcé et par suite admis comme indemnité les prix courants de louage usités dans le pays.

Un arrêt de la Cour d'Amiens du 2 février 1916¹ est venu confirmer ce jugement d'une façon très explicite en disant : Considérant que cette réquisition a été assimilée avec raison par les premiers juges à une location forcée, que ce sont par suite les règles du contrat de louage qu'il convient d'appliquer. »

Indemnisation. — L'indemnité accordée est constituée par le prix courant usité dans le pays.

Remarque. — On conçoit que le contrat étant *forcé* cette contrainte peut imposer au prestataire un préjudice distinct de celui que lui cause la dépossession

1. *Jurispr.* II, 5.

de la chose. Logiquement, l'indemnité de réquisition pourrait donc comprendre des dommages intérêts. La jurisprudence n'a jamais poussé, ici, à l'excès ses deductions et n'a pas une seule fois (à ma connaissance) consacré cette thèse.

III. *La doctrine.* — Sur le système de la réquisition contrat forcé, on ne trouve pas une seule thèse de doctrine qui soit franche explicite et précise. Ou bien la théorie du contrat forcé est plus ou moins déduite de l'expropriation et de son origine historique, ou bien elle paraît être admise implicitement. Encore ces thèses sont-elles la stricte exception. En général, la doctrine a repoussé franchement ce système ou ne s'en est même pas préoccupé du tout.

Thèse vague où le système de la vente forcée peut paraître admis implicitement. — C'est celle de M. Jules Valéry¹. Elle est exposée dans un article de la *Gazette du Palais* du 26 juin 1916.

Cette thèse cite en exemple les art. 234, 249, 410 du Code de commerce : Quand, sur un navire, le capitaine réquisitionne des marchandises pour les jeter à la mer ou s'en servir, le particulier a droit au remboursement au cours commercial du lieu d'arrivée. On paraît admettre ainsi que cette « réquisition » spéciale est une sorte de vente forcée imposée par le capitaine au propriétaire des marchandises. On paraît généra-

1. Cette thèse assez vague, peut certainement être interprétée dans un autre sens.

liser pour la réquisition militaire de pleine propriété mobilière.

On rappelle aussi l'art. 545 du Code civil. On est *contraint de céder* sa chose vu l'utilité publique. On paraît, selon nous, admettre la thèse du contrat forcé.

Indemnisation. — On le voit M. Jules Valéry n'admet pas le cours commercial ordinaire mais *le cours de remplacement*.

*Thèse déduisant la théorie de la vente forcée de l'expropriation pour cause d'utilité publique et de ses précédents historiques*¹. — Cette thèse est celle de M. Paul Gilles, avocat-conseil des chambres syndicales du commerce et de l'industrie. Elle est exposée dans un article de la *Gazette des Tribunaux* des 25 et 27 décembre 1916.

En voici le résumé très succinct :

D'après les travaux préparatoires de la loi de 1877, la réquisition est un genre d'expropriation ; mais l'indemnité n'est pas préalable.

« Mais dans l'un et l'autre cas, il s'opère entre le prestataire et l'Etat, une véritable cession de propriété : livraison de la chose, en échange d'un prix, caractéristique du contrat de vente, tel qu'il est défini en ces termes par l'art. 1682 du Code civil.

« La circonstance que le consentement du vendeur

1. Nous avons estimé qu'il était logique de ne pas placer cette thèse dans le système de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévue par les lois de l'an VIII, de 1810, 1833 et 1841.

n'est pas ici spontané, volontaire, mais se trouve imposé par l'effet d'un intérêt supérieur par le fait du prince en un mot, n'empêche aucunement les parties de se trouver en somme, en fin de compte, exactement dans la situation d'un vendeur et d'un acheteur, le premier, le propriétaire, obligé de livrer la chose, et le second, l'Etat, obligé à la payer. »

La réquisition constitue en somme le *retrait d'utilité publique* de l'ancien régime qui se trouve au n° 21 des 25 genres de retrait énumérés par Merlin. »

Indemnisation. — Dans l'ancien Droit, justement pour compenser la contrainte et le préjudice pouvant résulter de la dépossession imposée, on allouait en plus du prix de la chose $1/5^e$ de sa valeur réelle (arr. du Parlement d'Aix de 1627 et 1644)

Ainsi l'ancien régime est plus respectueux des droits de la propriété que le régime actuel. L'idéal paraît être de l'imiter et d'allouer aussi une fraction du prix en plus.

En tout cas on *doit* allouer comme indemnité le *prix commercial de la chose au jour de la réquisition*¹.

1. Nous avons résumé très brièvement; cette théorie très contestable est néanmoins bien amenée, bien construite et exposée de façon très claire et très vivante. Elle intéresse le lecteur et retient son attention.

SECTION III. — SYSTÈME DE LA RÉQUISITION EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE.

Généralités. — La théorie de la réquisition : « de l'essence de l'expropriation pour cause d'utilité publique, « expropriation de choses mobilières », « du même ordre que l'expropriation » se réclame des travaux préparatoires de la loi de 1877 et aussi des principes généraux du droit public contemporain (déclaration des droits — Constitution de 1791 — art. 545 du Code civil). Pour ce qui est des travaux préparatoires de la loi de 1877, ils affirment en effet, nous l'avons vu, que la réquisition est une expropriation sans indemnité préalable; mais, nous l'avons montré également, ils sont sur ce point incomplets et franchement contradictoires implicitement ou explicitement. Ils n'en sont pas moins invoqués avec une belle assurance et sans discussion par les partisans de notre théorie.

Enfin, la théorie de l'expropriation est aussi celle de la doctrine entre 1877 et 1914.

Cette théorie de la nature juridique est fragmentaire et incomplète puisqu'elle ne s'applique qu'à une des formes de la réquisition (de pleine propriété de meubles). Elle laisse en dehors d'elle toutes les autres formes (logement et cantonnement, prestations personnelles, réquisitions d'occupation temporaire d'im-

meubles et d'usage de meubles). Il est vrai que quelques auteurs, l'ont élargie en assimilant la réquisition à une sorte d'expropriation *lato sensu*, comprenant l'expropriation proprement dite et l'occupation temporaire de terrains pour l'exécution de travaux publics. Néanmoins, même ainsi complété, ce système laisse en dehors de lui les prestations personnelles, le logement et le cantonnement (gratuit) et les réquisitions d'usage de meubles.

Il demeure donc *incomplet* et *fragmenlaire*. Certains auteurs l'ont assez nettement reconnu en excluant le logement et le cantonnement (sorte de contribution de répartition disent-ils).

Cette théorie aujourd'hui condamnée en jurisprudence depuis l'arr. du 6 mars 1917 et d'autres arrêts postérieurs de la Cour suprême a joui pendant longtemps d'une grande faveur et a eu une immense importance.

L'administration de la Guerre l'a, seule, de tout temps, formellement proscrite; la Doctrine en grande partie l'a plus ou moins adoptée et développée et de 1914 à 1917 la moitié de la jurisprudence à peu près en a fait application.

Logiquement il semble que ce système de nature juridique eût dû engendrer un système unique d'indemnisation. C'est absolument le contraire qui s'est produit non seulement en jurisprudence mais en doctrine : au point de vue de l'indemnisation le sys-

tème de nature juridique basé sur l'expropriation, admet tantôt le prix de revient, tantôt le cours commercial, tantôt le prix de revient réel objectif, tantôt la valeur objective ou normale. Néanmoins en jurisprudence, il y a prédominance du système du cours commercial au jour de la réquisition.

I. *La thèse administrative.* — L'administration de la Guerre (contrôle et intendance locale) n'a jamais admis la théorie de l'expropriation et l'a toujours énergiquement combattue, théoriquement dans ses instructions, et en fait, pour le règlement administratif des indemnités. La théorie de l'expropriation est nettement mise à l'index dès le début de la guerre parce qu'on redoute sa conséquence pratique annoncée et en fait la plus fréquente : indemnisation sur la base du cours commercial (l'administration n'admet que le prix de revient.)

Aussi, bien que l'administration n'ait pas encore sa théorie centrale et officielle sur la nature juridique, elle fait déjà œuvre négative en proscrivant énergiquement la théorie de l'expropriation.

Il n'est pas à ma connaissance qu'un sous-intendant n'ait pas protesté contre cette thèse de la façon la plus véhémement¹.

-1. Du moins officiellement dans le service bien entendu ! Au point de vue de la conscience individuelle, il en va tout autrement.

II. LA JURISPRUDENCE

La jurisprudence, en cette matière, est très fertile. Nous citerons les jugements et les arrêts qui nous paraissent les plus caractéristiques, tant au point de vue de la motivation de la nature juridique affirmée, que des variantes principales dans les méthodes d'indemnisation.

Cette jurisprudence a commencé dès les premiers mois de guerre et à partir de 1915 a pris une large extension. Elle a été arrêtée par l'arr. de la Cour de cassation du 6 mars 1917 qui consacre le principe *sui generis*. Cet arrêt est rendu sur les conclusions de M. le Procureur général Sarrut, rejetant explicitement toute assimilation de l'expropriation. Néanmoins en pratique, cette jurisprudence, bien qu'arrêtée dans sa très considérable majorité n'est pas absolument tarie en 1917. Entre 1917 et la fin de 1919, certains Tribunaux et Cours d'appel assimileront encore la réquisition à l'expropriation. Des arrêts ainsi motivés seront cassés par la Cour de cassation qui dira alors explicitement : « que la réquisition ne peut être assimilée à l'expropriation. » A l'heure qu'il est cette jurisprudence de la réquisition-expropriation a vécu, mais, chose curieuse, le système d'indemnisation qu'elle consacrait le plus souvent (cours commercial) tend de plus en plus à être toléré par la

Cour suprême qui, par ce même arr. du 6 mars 1917 avait semblé officiellement le proscrire et avait sanctionné celui de la « valeur réelle¹ » et normale).

En résumé, le système de l'expropriation en lui-même est proscrit, mais ses résultats pratiques les plus fréquents sur le mode d'indemnisation tendent à être sanctionnés de plus en plus.

Cela dit, nous diviserons l'étude de cette jurisprudence en 2 grandes parties :

1^o De 1914 à l'arrêt du 6 mars 1917;

2^o De l'arrêt du 6 mars 1917 à 1920.

I. La Jurisprudence depuis 1914 jusqu'à l'arrêt du 6 mars 1917. — Dans cette jurisprudence nous classerons les jugements et les arrêts qui tous sanctionnent la thèse de l'expropriation selon les systèmes les plus généraux d'indemnisation auxquels ils se réfèrent (Prix de revient et modalités, cours commercial et modalités, valeur normale et moyenne et ses modifications).

Auparavant nous donnerons une liste complète des jugements et arrêts qui nous paraissent être les plus caractéristiques de la thèse de l'expropriation et auxquels nous nous sommes reportés, mais que nous n'analyserons pas tous. Les références sont indiquées dans cette liste.

1. Interprétée par l'administration, la jurisprudence et la doctrine comme synonyme de valeur « réelle et normale. »

Liste de Jugement et d'Arrêts :

Trib. paix de Montfort, 23 janvier 1915¹
Trib. civ. de Toulouse, 30 mars 1915¹
Trib. civ. de Rennes, 26 avril 1915¹
Trib. civ. de Bourgoïn, 28 juillet 1915¹
Trib. civ. de Brioude, 10 avril 1915²
Trib. civ. de Bourg, 7 janvier 1916²
Trib. civ. de Bar-s/-Aube, 21 janvier 1916²
Trib. civ. de Corbeil, 18 mai 1916²
Trib. civ. de Carcassonne, 24 mai 1916²
Trib. civ. de Nantes, 25 janvier 1916²
Trib. civ. de Louviers, 20 avril 1916²
Nîmes, 7 juillet 1916²
Trib. civ. de Lyon, 28 juillet 1916²
Montpellier, 7 juin 1916³
Limoges, 27 novembre 1916³

Résumé et analyse de quelques arrêts et jugements.

1^o *Adoptant pour l'indemnisation le cours commercial ou ses modalités* (même cours de remplacement). — Le jugement du Tribunal de paix de Montfort du début de la guerre (23 janvier 1915) est à signaler

1. Respectivement : D., 1916, 2, 6 : 1^{re}, 2^e, 3^e, 6^e espèces.

2. D., 1916, 2, 137, respectivement : 2^e, 4^e, 6^e, 17^e, 18^e, 7^e, 15^e, 19^e, 22^e espèces.

3. D., 1916, 2, 177, respectivement : 3^e, 7^e espèces.

tout particulièrement pour sa motivation très explicite à une époque, où, sur cette matière, tout était à créer.

Nature juridique. — Se reportant à la loi de 1877 et à ses travaux préparatoires, le jugement dit :

« La réquisition n'est pas un marché de fournitures émané de la libre volonté des contractants, mais une sorte d'expropriation pour cause d'utilité publique dans l'intérêt supérieur de la défense nationale et à laquelle s'appliquent les principes de l'expropriation proprement dite.

Indemnisation. — Ici la motivation du juge de paix est à citer en entier. Elle est très consciencieuse, très logique, témoigne de l'étude de la loi 1877 et de ses travaux préparatoires,¹ et mieux que certains arrêts, peut servir de modèle pour justifier l'allocation du cours commercial de remplacement.

« Attendu qu'en l'état actuel de la science économique, il apparaît que la valeur d'une chose déterminée, s'entend, socialement parlant, de la quantité de monnaie nécessaire en un temps et en un lieu donnés pour se la procurer, c'est-à-dire de sa valeur en échange et non pas seulement de sa valeur en usage, moins encore des frais de production ou de son prix

1. Et surtout de leurs passages favorables à la thèse de l'expropriation, du cours commercial et de la valeur d'échange, bien entendu.

de revient. Attendu que cette valeur en échange, qui est déterminée sous le nom de prix courant par les rapports de l'offre et de la demande, varie selon les oscillations du marché, sans que la considération du profit ou de la perte qui peut en résulter pour le détenteur ou le propriétaire de la chose qui en est l'objet, joue un rôle dans cette détermination. Que si l'on se reporte aux travaux préparatoires de la loi du 3 juillet 1877, c'est bien la valeur ainsi entendue que le législateur, en instituant le droit de réquisition a eu en vue; que sa préoccupation, d'après le rapport du baron Reille... a été de corriger une atteinte aussi grave au droit de propriété en indemnisant exactement les citoyens soumis à la réquisition, par l'allocation d'une somme qui leur permette de remplacer au prix courant les choses dont ils sont dépossédés. »

On le voit c'est la théorie de l'indemnisation selon le *cours commercial de remplacement* mesure de la valeur de la prestation.

Un arrêt de la cour de Nîmes du 7 juillet 1916 admet aussi la thèse du cours commercial de remplacement avec une variante, nous allons le voir.

Nature juridique. — La Cour dit que d'après l'esprit de la loi de 1877, sa terminologie, ses travaux préparatoires, la « valeur » à déterminer « est la représentation d'une expropriation de valeurs mobilières. »

Indemnisation. — La motivation est intéressante, elle dit que le cours commercial fixé d'après les mercuriales doit être alloué, mais elle ajoute en plus : « Attendu qu'il ne s'agit donc point seulement de déterminer la valeur de la marchandise sur le marché, mais de fixer la valeur de la marchandise réquisitionnée au regard du patrimoine du prestataire, dans les conditions où elle se trouve dans ce patrimoine, au moment où la réquisition l'en fait sortir; qu'en d'autres termes, le prestataire ne recevrait pas l'équivalent exact de ce qu'il perd, s'il lui était attribué seulement à titre d'indemnité, la somme nécessaire pour acheter sur le marché au jour de la réquisition, une quantité de marchandises égale à celle réquisitionnée, et si on n'ajoutait pas le supplément de valeur représenté par la dépense qu'il devrait nécessairement supporter pour remettre dans son patrimoine, dans l'état où elle a été frappée par la réquisition, une quantité équivalente de marchandise; qu'il s'agit de déterminer pour le prestataire, le prix nécessaire pour qu'il puisse se remplacer. »

Cet arrêt est typique et peut-être seul de son espèce dans le sens du calcul ultra-large de l'indemnité¹, qui, ici, peut comprendre le cours commercial de remplacement, les frais généraux peut-être même des dommages-intérêts.

1. Les ministres des Finances successifs, même jusqu'à l'heure actuelle, n'eussent certainement pas approuvé toutes ces déductions.

Mais, apparaît vite une restriction très importante qui rend quelque peu illusoire la promesse de tant de largesses : le cours commercial est réputé normal et non faussé par des causes anormales, quasi illicites (la spéculation étant en principe normale). Mais si l'on démontre le contraire, ce cours commercial pourra être « rectifié » par l'autorité judiciaire, avant d'entrer comme élément principal dans le décompte de la valeur due.

Le jugement du Tribunal Civil de Rennes du 26 avril 1915 adopte la thèse la plus généralement admise du cours commercial pur et simple au jour de la réquisition.

Nature juridique. — La loi de 1877 ne fait que consacrer le principe du respect de la propriété individuelle tel qu'il est inscrit dans l'art. 545 du Code civil et dans la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La réquisition est donc une expropriation et doit être traitée comme telle.

Indemnisation. — Par conséquent, pour apprécier la valeur représentative d'un objet c'est à dire la valeur existant dans le patrimoine du prestataire « il faut se placer au jour de la réquisition ». La valeur est représentée par le prix qu'aurait pu vendre le commerçant au jour de la réquisition.

La Cour de Limoges dans son arrêt du 27 novembre 1916, a également sanctionné avec une motivation plus explicite et très différente, la thèse du cours commercial pur et simple au jour de la réquisition.

Nature juridique. — « Le droit de réquisition, tel qu'il est pratiqué constitue une véritable expropriation. »

Indemnisation. — Que signifient ces termes : « indemnité représentative de la valeur » ? La loi de 1877 ne contient aucune discussion économique du terme « valeur » qu'elle a voulu en conséquence prendre dans son acception communément et pratiquement acceptée et elle a certainement écarté la notion de prix de revient et de valeur normale et moyenne. D'ailleurs le prix de revient souvent impossible à connaître serait *dangereux* pour les finances publiques.

Le cours commercial réel¹ seul facile à connaître et obéissant d'ailleurs aux fluctuations de la loi de l'offre et de la demande que l'Etat doit subir, est seul la mesure de la valeur. Si on soutient que l'Etat doit y échapper, on paralyse l'industrie et le commerce ; la réquisition deviendrait ainsi « un remède pire que le mal. »

Cependant s'il est prouvé qu'il y a hausse illicite,

1. Ici le cours commercial réel est celui qui existe, purement et simplement, abstraction faite de toute idée de rectification.

si les cours commerciaux sont « décalés », le juge les rectifiera.

Enfin, l'arrêt de la Cour de Montpellier du 7 juin 1916 (réq. de vin) admet la thèse du cours commercial mais *non faussé*.

Nature juridique. — La réquisition est une « expropriation rapide » mais le règlement de l'indemnité est le même.

Indemnisation. — La valeur ne peut être que le cours commercial valeur de la chose en numéraire au jour de la réquisition, mais ce cours ne doit pas être faussé trop nettement sinon le juge peut le rectifier. La valeur à allouer doit comprendre une part de bénéfice non exagéré. Le prix de revient n'est pas à considérer.

2^o *Adoptant pour l'indemnisation le prix de revient¹ ou ses modalités.* — Le jugement du tribunal civil de Bourgoin du 28 juillet 1915 admet la thèse du prix de revient pur et simple avec frais.

Nature juridique. — « La réquisition n'est pas un marché de fournitures mais une sorte d'expropriation dans l'intérêt supérieur de la défense nationale ».

1. Dans le système du prix de revient et de ses modalités, la jurisprudence et même l'administration admettent toujours un pourcentage de frais généraux.

Indemnisation. — Par conséquent l'indemnité représentative de la valeur doit correspondre au préjudice réellement subi par le prestataire, c'est à dire au prix de revient *réel*¹ plus une quote-part de frais généraux et ne jamais constituer pour le prestataire une sorte de bénéfice si infime dût-il être, au préjudice du Trésor public.

Le jugement du Tribunal Civil de Brioude du 10 avril 1915 condamne la thèse du cours commercial au jour de la réquisition et *admet bien la thèse du prix de revient mais très modifiée, se rapprochant de celle de la valeur normale.*

Nature juridique. — La réquisition, véritable dépossession de la propriété mobilière est une expropriation mais une expropriation non pour cause d'utilité publique, mais de « nécessité publique. »

Indemnisation. — Avant il faut expliquer l'hypothèse, assez spéciale : Il s'agit d'une réquisition d'antimoine effectuée fin 1914 ou début de 1915; en août 1914 l'antimoine valait 600 fr. le quintal; le prix était fixé par le cours du marché mondial de Londres, mais l'antimoine vient de France pays producteur. Dès la guerre l'antimoine ne peut être exportée; à Londres en 1915, l'antimoine vaut 1.700 à 1.800 fr. le quintal,

1. Prix de revient « réel » est ici synonyme de prix de revient effectivement payé par le prestataire. Il n'en est pas toujours ainsi.

prix commercial; c'est ce prix que réclame le prestataire; au contraire l'administration offre le prix de revient théorique de l'antimoine « *in genere* » au moment de la réquisition en France, plus frais, plus certaine marge de bénéfice. Le Tribunal a validé ces offres).

Et il raisonne pour les justifier, ainsi qu'il suit.

D'après les principes admis en matière d'expropriation, l'indemnité qui, ici, ne peut être « préalable » doit être « juste »; pour cela, elle doit représenter, comme le dit la loi de 1877 « la valeur de la prestation. »

En temps de paix, dans les périodes normales, la « *valeur réelle*¹ » de la marchandise est représentée par le cours commercial; mais il n'en est plus ainsi dans ces temps de perturbations économiques; la valeur à Londres, formidablement enflée par la rareté subite de la marchandise qui reste en France en majeure partie, n'est plus « réelle » et ne peut être prise en considération.

L'offre de l'administration se rapproche de cette valeur réelle puisqu'en offrant le prix de revient en France au moment de la prestation, plus frais et part de bénéfice, elle élimine les causes de hausse factice

1. Ici, le terme « valeur réelle » est à peu près synonyme de valeur « normale et moyenne ». Il représente la valeur que la marchandise aurait dû conserver si les conditions économiques étaient restées stables. — Quelquefois certains tribunaux ont entendu par valeur réelle la valeur représentée pratiquement par l'objet à un moment donné, donc le prix qu'il faut alors pour l'acquérir.

se faisant ressentir à Londres, et par contre indemnise totalement du préjudice réellement causé.

On le voit, en pratique, cette « valeur réelle » basée sur le prix de revient, abstraction faite des causes de hausse factice du cours commercial, se confond avec la valeur « normale ou moyenne »; la différence, c'est qu'au point de vue théorique, dans l'hypothèse de la « valeur réelle » on fait intervenir le prix de revient comme base essentielle d'indemnisation tandis que, dans l'hypothèse de la « valeur normale ou moyenne » on considère au préalable un étiage donné de valeur déterminée par les conditions normales de la moyenne d'un certain nombre d'années antérieures, étiage théorique idéal de la valeur à allouer.

3° *Valeur normale ou moyenne.* — Le Trib. Civ. de Corbeil, par son jugement du 18 mai 1916 se rallie franchement à la thèse de la valeur normale et moyenne proprement dite.

Nature juridique. — « La réquisition n'est pas un marché de fournitures, mais une sorte d'expropriation *sui generis* » qui a pour but de pourvoir aux besoins exceptionnels de la défense nationale.

Indemnisation. — (Il s'agit d'une réquisition de paille effectuée chez le producteur lui-même.)

La « valeur » prise en considération par la loi de 1877 ne peut être la valeur déterminée par les prix d'un

marché faussé et troublé laissant les besoins de la défense nationale à la merci de la hausse provoquée notamment par l'accaparement et la spéculation. Il ne faut pas non plus, car c'est une erreur économique, rechercher en principe la valeur dans le prix de revient même augmenté des frais. Il faut s'en tenir à la « valeur normale, au juste prix des choses » trop souvent faussé en temps de guerre. Cette valeur est certainement abstraite, difficile à définir, mais ici, puisque la réquisition a lieu chez le producteur, elle paraît être obtenue si on alloue le prix de revient, plus frais généraux, plus part raisonnable de bénéfice.

Constatations et remarques sur cette jurisprudence. — Au point de vue de la nature juridique, on le voit, cette jurisprudence n'est pas motivée. Elle *affirme* que la réquisition est une expropriation, se réfère avec précision à certains passages des travaux préparatoires de la loi de 1877, mais ne discute pas réellement le problème à résoudre. Jusqu'ici, c'est d'ailleurs à peu de chose près ce qu'a fait la doctrine entre 1877 et 1914. Pendant la guerre au contraire la doctrine de l'expropriation va approfondir un peu plus le problème. La jurisprudence est déjà formée lorsque cette doctrine prend réellement corps.

Enfin, cette jurisprudence n'admet souvent pas que la réquisition soit une expropriation pure et

simple; elle fait intervenir, alors, nous l'avons vu, des définitions qui orientent la nature juridique de la réquisition vers un acte spécial, original, assez distinct de l'expropriation proprement dite : (« genre d'expropriation nécessité par les besoins de la défense nationale » — « expropriation *sui generis* » — « expropriation pour cause de nécessité publique », etc.).

Au point de vue de l'indemnisation, c'est l'anarchie; trois systèmes généraux d'indemnisation très divergents sont admis par cette jurisprudence adoptant ici un même système, système unifié dans ses grandes lignes sur la nature juridique. Les discussions économiques sur l'interprétation du mot « valeur » sont en grande partie cause de ce singulier résultat.

II. *La jurisprudence depuis l'arr. du 6 mars 1917*¹. — Même après l'arrêt du 6 mars 1917 qui condamne la thèse de l'expropriation, nous trouvons encore quelques vestiges de cette jurisprudence dans des arrêts qui se font de plus en plus rares car ils encourent la

1. L'arrêt de Cass. du 6 mars 1917 a posé les principes généraux suivants.

1° La réquisition est un acte de puissance publique *sui generis*, non un contrat :

2° La valeur due est la valeur réelle au jour de la réquisition. Elle doit être calculée pour compenser le prestataire de la perte que lui a causée la dépossession de la chose, abstraction faite de tout gain dû à la hausse provoquée par la guerre et ses conséquences. Cette valeur ne doit pas être fixée d'après la considération exclusive d'un seul élément, prix commercial par exemple, mais de tous ses éléments. Le juge a pour la fixer les pouvoirs les plus étendus.

Cassation. Au point de vue de l'indemnisation, cette jurisprudence admet la « valeur réelle » qui souvent en pratique est le cours commercial rectifié, mais il y a des exceptions. Un arrêt d'Aix du 29 mars 1917¹ est caractéristique à ce point de vue.

Nature juridique. — Dans la réquisition on ne se trouve en présence ni d'un marché de fournitures, ni d'une contribution forcée.

« Le droit de réquisition n'est qu'une expropriation dans l'intérêt de la défense nationale » (formule déjà rencontrée).

Indemnisation. — L'art. 2 de la loi de 1877 en parlant de la valeur de la prestation, ne peut viser que le prix de revient augmenté des frais et non le cours commercial spéculatif et faussé.

Cet arrêt basé exclusivement sur le prix de revient paraît encourir la cassation. Un arrêt de la Cour de Nancy du 27 février 1919² se rattache encore à la thèse de l'expropriation.

Nature juridique. — La réquisition est dans une certaine mesure une sorte d'expropriation mais sans indemnité préalable.

Indemnisation. — La valeur due est la seule « valeur réelle et normale » et pas la valeur faussée

1. *Revue du Droit public et de la Science politique*, 1917, p. 306.

2. *Nancy, Gaz. Pal.*, 1919, 2, 306.

par les cours commerciaux de guerre. Elle ne se confond nullement avec le prix de revient qui lui aussi peut être faussé surtout si le prestataire avait fait un achat aléatoire à un prix grossi par de nombreux intermédiaires. Le prestataire ne peut se faire indemniser de la perte subie.

On le voit dans chaque arrêt on trouve un système différent d'indemnisation.

Ajoutons que par deux arrêts, l'un du 5 novembre 1919¹ cassant un arrêt de la Cour de Nîmes du 24 novembre 1916 déjà vu, mais antérieur au 6 mars 1917, l'autre du 26 juin 1918², la Cour de cassation a explicitement affirmé que « la réquisition ne pouvait être assimilée à l'expropriation pour cause d'utilité publique organisée par la loi du 3 mai 1841. »

Devant une affirmation aussi nette, aucun doute ne devrait plus subsister; les Cours d'appel s'inclinent. La thèse de l'expropriation, qui avait eu tant de vogue, paraît cette fois définitivement proscrite de la jurisprudence.

III. *La Doctrine.* — Dans l'examen du système de la réquisition-expropriation nous plaçons la doctrine pendant la guerre de 1914, en dernier lieu. Chronologiquement elle s'est formée, en cette espèce, la dernière. De plus, par les modalités qu'elle revêt elle

1. D., 1919, 1, 109, 7^e espèce.

2. D., 1919, 1, 108, 1^{re} espèce.

nous achemine parfois vers la doctrine de la réquisition-acte *suï generis*, qui sera examinée dans la section suivante, triomphera en Administration et en Jurisprudence et formera le dernier état de cette dernière.

Dès sa formation et surtout dès son organisation complète cette doctrine a eu une grande influence sur la jurisprudence que nous avons déjà examinée et dont la formation a été antérieure; elle n'a eu aucune prise sur l'administration de la guerre qui a toujours radicalement repoussé la thèse de l'expropriation.

Au point de vue de l'indemnisation, la théorie de l'expropriation s'accommode de deux méthodes divergentes (prix commercial, valeur réelle ou normale). Nous verrons qu'il y a néanmoins, en cette matière une unité relative à l'inverse de ce que nous avons constaté en jurisprudence.

Au point de vue des modalités que revêt la théorie de l'expropriation sur la nature juridique elle-même, nous distinguerons deux grandes catégories générales :

1^o Certaines thèses affirment plutôt qu'elles ne discutent;

2^o D'autres se rallient à l'expropriation après discussion assez complète.

a) Parmi ces thèses, il en est qui se rallient à l'expropriation purement et simplement;

b) Il en est d'autres au contraire qui, ou admettent une expropriation d'un genre spécial, ou même admettent que si l'on tient absolument à faire entrer la

réquisition acte à peu près original, dans le cadre d'une autre catégorie juridique, c'est à l'expropriation qu'il faut se rallier.

Selon l'une ou l'autre de ces deux dernières conceptions, les systèmes respectifs d'indemnisation admis seront différents ; la conception de l'expropriation pure et simple adoptera le système du cours commercial ; celle de l'expropriation « sous réserves », plus ou moins mêlée à celle de l'acte *sui generis* adoptera la valeur réelle et normale ou en tout cas excluera le cours commercial, pur et simple, non rectifié.

I. *Thèses affirmant la nature juridique plutôt qu'elles ne la discutent.* — La brochure de M. Gruet : « Réquisitions militaires 1915 » est plutôt un petit manuel destiné à faire connaître leurs droits aux prestataires et un commentaire de la loi de 1877. Il y est simplement dit ceci, de la nature juridique : « La réquisition est une forme d'expropriation à titre définitif ou temporaire¹ ». La différence c'est qu'en matière de réquisition, l'indemnité est postérieure.

La thèse de doctorat de M. René Rucklin : « Les réquisitions militaires », Paris 1915, est, à part un exposé historique très succinct, clair et très bien présenté, un véritable commentaire de la loi de 1877, qui

1. Cette définition on le voit, donne à la réquisition une nature mixte tenant à la fois de l'expropriation et de l'occupation temporaire. Elle englobe à ce titre les réquisitions temporaires d'immeubles.

délaisse à peu près complètement le problème de l'indemnisation et effleure à peine celui de la nature juridique. Dans les premières pages, l'auteur passe en revue et critique avec méthode une série de définition de la réquisition ; il en montre les caractères *négalifs*, mais lorsqu'il arrive aux caractères *positifs*, il se rallie à la théorie de l'expropriation en invoquant simplement, les principes du Droit public depuis 1789 et les travaux préparatoires de la loi de 1877 favorables à sa thèse et l'équité. La réquisition est une expropriation de choses mobilières, où l'indemnité n'est pas préalable.

II. — *Thèses systématiques discutant véritablement la nature juridique.*

A) Thèses se ralliant purement et simplement à l'expropriation.

B) Thèses ne se ralliant à l'expropriation que sous de très importantes réserves.

A) *Thèses se ralliant purement et simplement à l'expropriation.* — Les thèses principales examinées ici sont celles de MM. H. Berthélémy professeur à la faculté de Droit de Paris ; E. Naquet, président honoraire à la Cour d'Aix ; Rixens et Marchant, Martial Bergeron.

THÈSE DE M. LE PROFESSEUR BERTHÉLÉMY. —

M. Berthélémy a été pendant la guerre le véritable champion de la thèse de l'expropriation, thèse qu'il avait déjà affirmée très laconiquement et sans grande motivation dans ses traités de Droit administratif. Pendant la guerre, il a publié sur cette matière une série de consultations, de notes, d'articles que nous ne citons pas tous, mais dont les principaux ont exercé, à coup sûr, une grande influence sur la jurisprudence, influence qui en pratique se fait toujours encore fortement sentir dans les systèmes d'indemnisation. Dans ces études, il a développé son idée directrice primitive, systématisé les arguments et créé un véritable corps de Doctrine. Sans parler des travaux spéciaux très importants portant sur la matière spéciale des réquisitions maritimes, trois études principales retiendront notre attention, inégalement d'ailleurs.

La première est une consultation parue le 20 octobre 1915 sur le règlement des indemnités dans les réquisitions d'hôtels par le service de santé. C'est sur une matière un peu spéciale qu'elle a été rendue, mais les principes généraux sont néanmoins d'ores et déjà très nettement posés. Nous avons vu que l'instruction ministérielle du 5 septembre 1915 fait abstraction en cette matière des prix commerciaux proprement dits et des conséquences de l'État de guerre laissées à la charge de l'hôtelier, en n'allouant que la « valeur objective » de la prestation. M. Berthélémy combat éner-

giquement cette thèse : la réquisition est une expropriation, à ce titre elle doit indemniser du dommage direct actuel et certain au moment de la dépossession. C'est là la stricte justice, puisque cette chose réquisitionnée a dans le patrimoine du prestataire une valeur existante en fait et qui mesure le préjudice qu'on lui cause. Peu importe qu'elle soit ou « non objective ». Les circonstances économiques générales doivent s'imposer à tous.

La deuxième étude, de beaucoup la plus importante de toutes, est une note parue dans le recueil périodique de Dalloz 1916. 2^e partie page 137 sous des jugements et arrêts. Elle contient l'exposé complet de la doctrine de M. Berthélémy. Nous en donnerons un compte rendu succinct.

La troisième étude affirmant toujours la même thèse, est un travail de critique et de protestation contre l'arrêt de la Cour de cassation du 6 mars 1917 qui a condamné la théorie de M. Berthélémy. Nous en dirons quelques mots lors du commentaire de cet arrêt.

Compte rendu de la note D. 1916. 2. 137. — Malgré les controverses de tout genre sur la « valeur » prise en considération par l'art. 2 de la loi de 1877, le sens de ce dernier texte est clair. Néanmoins avant de se décider sur cette question, il est logique et nécessaire d'analyser la nature juridique.

Nature juridique : La réquisition militaire est une forme du droit d'expropriation. Les mêmes principes dominent la loi du 3 mai 1814 et la loi du 3 juillet 1877.

Ces principes sont : 1^o celui de la répartition des charges publiques; 2^o celui de l'art. 545 du Code civil accordant une juste compensation quand on impose au particulier un sacrifice pour l'intérêt général. La Déclaration des Droits de 1789 n'admettait ce sacrifice que pour cause de « nécessité publique » qui est le mobile de la réquisition; l'art. 545 du C. civ. visant l'expropriation admet la seule « utilité publique » dont la notion d'ailleurs a été très élargie au XIX^e siècle. Mais la cause de la dépossession est sans influence sur les principes qui, en tout cas, président à la réparation du préjudice causé.

Si l'administration a repoussé l'assimilation de la réquisition à l'expropriation, c'est qu'en fait, en cette dernière matière, l'indemnité accordée par les jurys est trop large et avantage l'exproprié. Mais on raisonne alors en fait, non en droit. La doctrine et la jurisprudence, très nettes, n'admettent l'allocation d'aucun avantage en matière d'expropriation, mais seulement la réparation du « dommage actuel, direct et certain ».

Ici, en matière de réquisition et selon le même principe, il faudra réparer le dommage actuel, direct, certain, causé par la perte de la chose, c'est à dire donner au prestataire une somme d'argent équivalente à la valeur, au jour de la réquisition, de la chose qu'on lui

prend. La réquisition ne doit pas constituer pour le prestataire une charge, un impôt. C'est un mode exceptionnel d'approvisionnement.¹ Des circulaires ministérielles l'ont reconnu.

Indemnisation : Le prestataire, tout comme l'exproprié, doit, après l'indemnisation ne pas faire de bénéfice, mais ne pas non plus être en perte. Il faut donc allouer non le prix de revient de la chose, mais ce qui représente sa *valeur actuelle*, car cette dernière ne doit, ni enrichir ni appauvrir.

Pour apprécier cette valeur, on le voit, on peut se placer à deux points de vue.

1^o Subjectif, par rapport à ce que la chose vaut pour le prestataire.

2^o Objectif par rapport à ce qu'elle vaut pour l'Etat qui réquisitionne et alors ici, on peut se baser sur le prix de revient, le cours commercial coté, la valeur normale ou moyenne; les prix courants du commerce.

Dans l'espèce, pour être juste et réparer la perte^s causée au prestataire, on *doit* se placer au point de vue subjectif par rapport à ce que représente la valeur de la chose pour celui qu'on dépossède : « l'évaluation ne peut se faire qu'en tenant compte de la valeur qu'a l'objet pour celui qu'on en prive. C'est en se plaçant à ce point de vue et non pas au point

1. Sauf logement et cantonnement, art. 15, l. 1877.

de vue de l'utilisation de l'objet par le service qui en a besoin qu'on peut apprécier quel sacrifice est réclamé. » Ce qu'il faut considérer c'est l'appauvrissement du dépossédé et le réparer. Il faut donc que le dépossédé puisse remplacer dans son patrimoine l'objet réquisitionné afin que la perte qu'il subit, soit exactement compensée. En général d'ailleurs cette valeur de l'objet réquisitionné coïncide avec la valeur objective représentée par le cours commercial mais au jour de la réquisition.

C'est donc ce cours commercial au jour de la réquisition qui représente la valeur à allouer à titre d'indemnité.

On ne peut soutenir le contraire car la réquisition ne doit pas imposer de sacrifice au prestataire. On ne peut soutenir que le cours commercial fait réaliser au prestataire un bénéfice au détriment de l'armée. Les lois économiques doivent s'imposer à l'Etat aussi bien qu'aux autres particuliers. Si on se refuse à admettre la considération de la valeur existant réellement dans le patrimoine du prestataire pour l'indemniser, on commet une injustice, puisque cette valeur, qui existe dans son patrimoine et que l'on en arrache, on ne la lui rend pas. On le constitue en perte. Or la réquisition est seulement un moyen de main mise sur le patrimoine, mais pas un moyen pour l'état de se soustraire aux prix commerciaux et de payer ainsi moins cher lors du règlement. Par conséquent, le

prix de revient qui ne représente pas la valeur de la chose au jour de la réquisition ne doit pas être retenu en principe, même s'il est augmenté de frais et de frais généraux. Il n'en est autrement que si la réquisition coïncide avec l'achat fait par le prestataire. Dans ce cas, le prix de revient se confond avec le cours commercial.

Il faut bien insister sur ce point : La réquisition sert à prendre au besoin de force certaines choses ; elle ne sert pas à faire des économies lors du règlement.

L'administration militaire a présenté contre cette thèse des objections qui sont sans portée.

Tout d'abord, dit-elle, en temps de guerre, le cours commercial est incertain, faussé, on ne peut le prendre en considération pour déterminer une valeur qui n'est pas ce qu'elle devrait être. Cela ne signifie rien, car les choses n'ont pas de valeur en elles-mêmes, et leur valeur est justement fonction des circonstances économiques. Les mercuriales offrent une présomption de sécurité. L'administration devra faire la preuve contraire.

Ensuite, dit-elle, il y a des mesures spéciales prises par la loi de 1877 pour évaluer certaines prestations ; on doit s'en inspirer.

Au contraire, ces mesures étant spéciales, il faut s'abstenir de généraliser : « *Exceplio est strictissimæ interpretationis.* »

Enfin, dit-elle, le système du cours commercial ne

peut s'appliquer aux réquisitions de denrées non cotées et aux prestations personnelles; l'argument n'est pas décisif, car le système du cours commercial est seulement le principe général; le juge qui a un pouvoir souverain d'appréciation raisonne par analogie sur les cas particuliers.

On peut poser comme règle de conduite que la réquisition ne donne pas à l'Etat le droit de payer moins cher que les particuliers et de ne pas réparer intégralement la perte qu'il impose au prestataire.

Thèse de M. le Premier président E. Naquet (S. 1917, 1, 9). — Cette thèse développée dans le Sirey 1917, 1^{re} partie, page 9, en forme de note sous le fameux arrêt de la Cour de cassation du 6 mars 1917, qu'elle combat, construit à cette occasion une théorie sur la nature juridique et l'indemnisation. C'est cette seule théorie que nous résumons ici.

Nature juridique.—Le problème de la nature juridique de la réquisition militaire a pour base la théorie des rapports de l'Etat et des particuliers, ainsi que l'a fait remarquer M. le Professeur Larnaude. Ici, il est juste que l'intérêt particulier plie devant l'intérêt général, mais la réparation du préjudice causé à cet intérêt particulier doit être intégralement assurée. La réquisition ne doit pas comporter pour le prestataire un sacrifice sans compensation sinon elle serait

un impôt individuel non réparti et partant inique. La réquisition n'est une sorte d'impôt de répartition que dans le cas de l'art. 15 de la loi (logement et cantonnement de courte durée). Si l'on généralisait, la réquisition comporterait des inégalités criantes. L'Etat aurait tort de rechercher injustement dans une telle conception de la réquisition une source d'économies « qui représenteraient quelques gouttes d'eau dans l'océan du budget de la Guerre ».

« Les rapports de l'Etat et des citoyens relativement aux mutations de propriété sont réglés par la grande loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique dont la réquisition, quoi qu'on puisse dire n'est qu'une espèce particulière. » En matière d'expropriation l'indemnité doit être « juste ». A cet effet la jurisprudence tient compte de la valeur du bien de l'exproprié au jour de l'expropriation, valeur comprenant la plus-value qui s'est incorporée au bien. De même, si du fait de phénomènes économiques, les choses susceptibles de réquisition augmentent de valeur il faut tenir compte de la plus-value au jour de la réquisition.

Pour évaluer cette valeur, en matière de réquisition, il est inutile et dangereux de se baser sur des lois étrangères dont les principes sont différents de ceux de notre législation.

Le fondement de la réquisition est le même que celui de l'expropriation. Les mêmes causes, utilité publique et nécessité publique, sont admises par les

lois de 1791, 1841, 1877. La différence entre les deux institutions consiste dans l'allocation préalable ou postérieure de l'indemnité selon le cas, et la notion de « rapidité » poussée à l'extrême en temps de guerre. Mais, par contre, les principes d'indemnisation sont absolument les mêmes, dans les deux cas.

D'ailleurs les auteurs de la loi de 1877 ont dit : « le droit d'expropriation est du même ordre » que celui de réquisition, « la réquisition est une expropriation de la propriété mobilière », le prestataire a « un droit de dédommagement absolu. »

Indemnisation. — La valeur de la chose réquisitionnée base de l'indemnité, ne peut être que la valeur d'échange, le prix courant de cette chose dans la généralité des cas.

Les méthodes spéciales d'indemnisation, soit au prix de revient, soit au prix forfaitaire, pour certaines réquisitions énumérées, ne prouvent rien. Elles sont l'exception et on ne peut en argumenter *a pari* ou *a simili*.

Il faut réparer le *damnum emergens*, le préjudice causé au jour de la réquisition ; ce préjudice a soustrait la valeur de la chose à cette date, avec sa plus-value. Il faut donc restituer cette même valeur telle qu'elle est sortie du patrimoine, avec la plus-value qui y est incorporée. *La mesure de cette valeur étant le cours commercial au jour de la réquisition, c'est lui qu'il faut allouer.*

Le prix de revient est souverainement injuste, car il ne représente pas la valeur au jour de la réquisition.

On a protesté en disant que le cours commercial au jour de la réquisition comprend une part de « spéculation ». L'argument est inopérant, la spéculation est la règle des transactions commerciales. D'ailleurs on ne démontre pas nettement que les cours aient été faussés par la guerre et la réquisition.

Thèse de MM. Rixens et Marchant. — Elle est exposée dans un ouvrage intitulé : « Réquisitions militaires » qui a paru en 1916, à partir de la page 146. (Cette thèse est brève; le reste de l'ouvrage est un simple exposé et commentaire de la loi de 1877, comme nous en avons souvent rencontré.)

Nature juridique. — « Dans bon nombre de cas, la réquisition se résume en une véritable expropriation à laquelle il est procédé moyennant indemnité. »

Citant M. Hauriou, les auteurs remarquent que par le logement et le cantonnement la réquisition ressemble à une contribution de répartition.

Quant aux prestations personnelles, la réquisition ressemble à un contrat forcé.

Mais la réquisition la plus fréquente (réquisition de choses mobilières) est absolument de la nature de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Et dans tous les cas, pour le règlement de l'indemnité il faut adopter les règles admises en matière d'expropriation.

Indemnisation. — L'indemnité doit réparer intégralement la perte subie, être à ce point de vue aussi complète que possible. Le Baron Reille a parlé « d'un droit de dédommagement absolu. »

La « valeur » à considérer comme base de l'indemnité doit être la valeur en échange de la chose réquisitionnée, représentée par son prix commercial au jour de la réquisition. En allouant cette valeur on compense la soustraction de la valeur identique qu'avait la chose, soustraction que la réquisition a opérée dans le patrimoine du prestataire.

Le prix de revient est injuste parce qu'il ne représente pas la valeur au jour de la réquisition et qu'il constitue le prestataire en perte. Si on l'allouait on créerait des inégalités entre ceux qui sont réquisitionnés et ceux qui ne le sont pas; il ne faut pas oublier que la réquisition n'est qu'un mode exceptionnel d'approvisionnement; le ministre de la Guerre l'a rappelé depuis la guerre dans mainte circulaire.

Le bénéfice compris dans le cours commercial est parfaitement acceptable parce qu'il est incorporé à la chose, fait partie de sa valeur, existe pour ainsi dire d'ores et déjà dans le patrimoine; le contester c'est imposer un sacrifice au prestataire. Mais il ne peut s'agir que d'un bénéfice licite, le bénéfice exagéré illicite doit être pros crit.

En conséquence, est injuste, contraire à la loi et à l'équité, la thèse de l'administration sur le prix de revient, répudiant le cours commercial.

Thèse de M. Martial Bergeron, avocat. — (Elle est exposée dans un article du journal *La Loi* du 8, 9, 10, 11, 12 octobre 1916 article intitulé « les réquisitions militaires de marchandises et de denrées. » On le voit elle ne considère que la réquisition de choses mobilières).

Tout d'abord il s'agit d'interpréter l'art. 2 sur la « valeur ». La loi de 1877 a abrogé les lois antérieures; on ne peut donc se référer aux méthodes d'indemnisation qu'elles consacraient.

Nature juridique. — M. Bergeron reconnaît loyalement qu'à ce point de vue les travaux préparatoires de la loi de 1877 sont peu édifiants et presque contradictoires. Le côté utilitaire de la loi a été justifié avec talent mais la nature même du droit de réquisition « n'est pas dégagée ».

Il faut donc se reporter aux principes généraux du droit. Mais de plus (et ceci est curieux et digne d'être signalé) M. Bergeron cite un jugement du Tribunal Civil de Lyon du 14 juin 1871 qui dit déjà que la réquisition est « un genre d'expropriation pour cause d'utilité publique ».

Il importe de rappeler le grand principe de l'art. 545 du Code civil : « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité ». Dans sa généralité, cet article s'applique aux meubles

comme aux immeubles. Au point de vue de l'indemnisation les règles doivent être absolument les mêmes, en matière de réquisition qu'en matière d'expropriation.

Indemnisation.—Pour l'expropriation on doit évaluer la « valeur intégrale » de l'immeuble à exproprier et il ne vient pas à l'esprit d'évaluer seulement le prix de revient ou d'achat de cet immeuble. Il doit en être de même en matière de réquisition. Comment interpréter d'une façon précise le terme « valeur » de l'art. 2 de la loi de 1877 ?

La valeur est la mesure destinée à fournir la valeur d'échange du produit. La valeur est et reste la simple capacité économique au moyen de laquelle le détenteur de la valeur peut se procurer la quantité de marchandise que représente cette valeur et par suite : *« la valeur », dans ce système est la valeur intégrale de l'objet, qui on le voit, n'est nullement le prix de revient absolument distinct d'elle.*

Cette valeur est le cours commercial au jour de la réquisition.

Cette valeur intégrale existe, c'est une valeur réelle et non pas fictive, comme on le soutient quelquefois à tort, qu'elle soit ou non déterminée par la spéculation. (D'ailleurs la spéculation est naturelle, inséparable du-commerce). En temps de guerre, cette spéculation peut être quelquefois exagérée et frauduleuse, mais comme le dol ne se présume pas, il appartient à l'Etat de le démontrer.

La réquisition n'est pas un impôt, qui comporte de la part du contribuable un sacrifice sans compensation; le sacrifice n'est que momentané, il est intégralement compensé par l'indemnité. Lorsqu'on dit que la réquisition est une charge, on a seulement en vue le pouvoir de contraindre de l'Etat imposant sa volonté au particulier¹.

B Thèses ne se ralliant à l'expropriation que sous de très importantes réserves. — Parmi ces thèses principales, nous en avons choisi deux, celle de M. Rolland, professeur de Droit à la Faculté de Nancy, celle de M. Le Fur, professeur de Droit à la Faculté de Caen, adjoint à l'Intendance militaire, ancien sous-intendant chef du service régional du contentieux des réquisitions de la 3^e région à Rouen.

Thèse de M. le professeur Rolland (exposée dans la *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, année 1917, page 488 dans un article intitulé « Opérations de réquisitions militaires ».) — Par son objet et son ordonnance, cette thèse est assez différente de celles que nous avons exposées jusqu'ici. Tout d'abord elle ne se préoccupe que de la nature juridique et pas de l'indemnisation : lorsqu'elle parle

1. On le voit cette thèse est intéressante, assez complète, prévoit souvent les objections possibles et témoigne d'une étude sérieuse et impartiale des travaux préparatoires de la loi de 1877, que nous avons exposés.

à titre accessoire de l'indemnisation c'est pour justifier les caractères de la nature juridique. Elle comprend deux parties principales : dans la première, est critiqué l'arrêt de Cassation du 6 mars 1917 et est déterminée la nature juridique; dans la deuxième l'auteur se demande dans quels cas la réquisition militaire peut être légalement opérée et dans quels cas aussi son extension inouïe pendant la guerre peut être réellement compatible avec sa nature juridique et le but qu'elle poursuit. Nous ne résumerons ici que la première partie de cette thèse et abstraction faite encore des critiques faites à l'arrêt du 6 mars 1917.

Nature juridique. — M. Rolland remarque tout d'abord que les réquisitions militaires sont des nécessités sociales : « Elles sont aussi vieilles que l'emploi de la force » pour assurer la défense du pays contre l'ennemi et rétablir l'ordre. Il s'agit non seulement du salut de l'armée mais du « salut public ». La réquisition est une institution des périodes anormales, des périodes de crises. Mais il ne faut cependant pas tirer de cette constatation des conséquences par trop excessives.

Caractères négatifs. — Malgré certains arrêts et une certaine doctrine, la réquisition militaire n'est pas un impôt ou n'est pas à la fois de l'essence du service militaire et de l'impôt, envisageant les citoyens comme contribuables ou mobilisables. La loi

de 1877 parlant d'indemnité et de valeur et les travaux préparatoires écartent cette conception. De même on ne peut la justifier d'une façon précise en la disant fondée sur l'idée de devoir, ce qui est trop vague (on pourrait dire aussi que c'est le devoir de l'exproprié de subir l'expropriation).

Il y a bien à la fois charge¹ (abandon du bien réquisitionné) et service (coopération à la défense nationale) mais c'est tout. Il ne faut pas aller trop loin et parler d'impôt et de service militaire. D'ailleurs, s'il existait, cet impôt serait une lourde faute économique, qui, par ses conséquences, diminuerait, paralyserait la production. De même l'idée très louable d'impôt du sang, de sacrifice, de devoir, n'est pas ici juridique et suffisante.

Caractères posilijs. — Les réquisitions militaires correspondent à des nécessités sociales impérieuses et inéluctables. Elles constituent au point de vue juridique, des opérations de puissance publique ayant leurs règles propres et se suffisant à elles-mêmes en principe mais du même ordre que certains autres : l'expropriation et l'occupation temporaire en particulier. Ces caractères fondamentaux dit M. Rolland demandent encore à être précisés. Certainement il y a

1. En tout cas ainsi que le proclame la loi de 1877, même en temps de guerre, la réquisition ne doit jamais constituer un mode normal d'approvisionnement.

des différences entre l'expropriation et la réquisition, mais néanmoins, la vérité est qu'elles sont, comme l'a dit le baron Reille « deux opérations du même ordre ».

On le voit, cette théorie est intermédiaire entre celle de l'acte *sui generis* et celle de l'expropriation. Elle penche néanmoins du côté de l'expropriation.

Thèse de M. le Professeur Le Fur (exposée dans la *Revue du Droit Public et de la Science Politique*. Année 1917 p. 44 dans un article intitulé : « Les droits des particuliers et ceux de l'Etat en matière de réquisition militaire). — Cette thèse très complète et très fouillée, surtout au point de vue du système d'indemnisation, a été complétée quant à ce dernier système seulement, par une note du même auteur parue dans le *Recueil Sirey* 1917. 265 sous des jugements du Tribunal du Havre et de Nantes appliquant à des réquisitions de rhum l'arrêt de Cassation du 6 mars 1917. Nous réservons pour plus tard l'examen rapide de cette dernière note dans l'interprétation de l'arrêt du 6 mars 1917.

Nature juridique. — Il y a en cette matière deux intérêts ¹ à sauvegarder, l'intérêt de l'Etat se chiffrant par des sommes immenses et les droits des particuliers.

Caractères négatifs de la réquisition militaire. — Ce n'est pas une vente, même forcée « en admettant même

1. *Lato sensu*, bien entendu.

qu'il n'y ait pas contradiction entre ces deux termes ». « Dans la vente tout est consensuel, ici tout est imposé. »

Ce n'est pas un impôt, car, ici, il n'y a pas de péréquation pratique possible des charges. D'ailleurs la loi de 1877 ne le dit pas. La « répartition » prévue par la loi sauvegarde seulement l'équité.

Caractères positifs. — « La réquisition est une opération de nature particulière qu'il ne faut pas faire entrer de force dans le cadre d'une autre opération juridique. D'un autre côté, il est certes facile de dire que c'est une opération *sui generis* mais cette constatation a peu d'intérêt. Si donc, on tient à assimiler la réquisition à un autre acte juridique, on constate vite qu'il en est un avec lequel elle présente une grande analogie. » *C'est l'expropriation pour cause d'utilité publique.*

Les *ressemblances* entre l'expropriation et la réquisition sont nombreuses et fréquentes. Elles sont indiquées par les travaux préparatoires de la loi de 1877. Dans les deux cas il y a : 1^o acte de puissance publique ; 2^o indemnité ; 3^o compétence judiciaire.

Au contraire, il n'y a *pas de différences essentielles* mais seulement des différences accessoires : la réquisition peut s'appliquer aux meubles, au louage des immeubles et ne comporte pas d'indemnité préalable. Dans les deux cas l'indemnité doit être « juste », sa détermination doit se faire selon les mêmes principes.

Elle n'est pas plus large en droit dans l'expropriation que dans la réquisition ; mais en fait les abus des jurys ont provoqué les craintes du ministère de la Guerre :

« Nous possédons maintenant les éléments de la solution dans ses grandes lignes. Il ne semble pas douteux que le législateur de 1877 a voulu créer ou plutôt réglementer un cas de transfert forcé de la propriété », à charge comme dans l'expropriation, d'accorder une juste indemnité. « L'indemnité n'est pas préalable, mais nulle part le législateur n'a laissé entendre qu'elle ne devait pas être juste. » Ces principes posés, on arrive au calcul de l'indemnité.

Indemnisation. — On va le voir on peut songer à adopter deux systèmes principaux d'indemnisation qui sont possibles :

Ou 1^o) un système objectif¹ ou forfaitaire : on tient compte ici de la valeur des prestations non dans chaque cas individuel de réquisition envisagé séparément mais en général par prestations de même genre d'après les barèmes forfaitaires fixés à l'avance par catégories (prix de revient, cours commercial, valeur normale et moyenne ;

Ou 2^o) un système subjectif¹, (ce qui ne veut pas dire qu'on tienne compte de la valeur d'après la notion qu'en a le prestataire lui-même) Alors, l'Etat

1. On le voit, pour M. Le Fur le mot objectif n'a pas le même sens que pour l'administration. Le mot objectif n'est pas pris non plus, ici, dans son acception la plus générale.

apprécie ici la valeur de la prestation dans chaque cas individuel, à chaque réquisition.

Dans la réquisition on doit réparer la perte causée au prestataire dans chaque cas particulier. Equitablement on devrait donc adopter le système subjectif. Mais, surtout, pour être logique, il faut admettre ou un système ou un autre et ne pas les combiner. En tout cas, l'Etat doit la valeur de la chose réquisitionnée « *in specie* » au jour de la réquisition; on le voit le tarif forfaitaire est injuste.

La loi de 1877 (à part les cas spéciaux où elle fixe elle-même l'indemnité par tarifs forfaitaires) a admis pour le droit commun des réquisitions, 1^o le tarif objectif et forfaitaire que doivent établir les commissions et 2^o le système subjectif d'appréciation individuelle devant l'autorité judiciaire afin de sauvegarder davantage les droits du particulier. Mais, et c'est illogique, une jurisprudence nombreuse a combiné les deux systèmes et une doctrine également nombreuse a approuvé cette combinaison.

En fin de compte, la justice et l'équité demandent que l'on apprécie *in specie* la « valeur » de la chose au jour de la réquisition et qu'on indemnise sur la base de cette « valeur ».

Trois systèmes principaux sont préconisés pour évaluer cette valeur : (cours commercial, prix de revient, valeur normale ou moyenne¹)

1. M. Le Fur élimine la valeur intrinsèque, mot, dit-il, vide de sens.

*Critique du cours commercial.*¹— On dit la « valeur » d'une chose est son équivalent en argent. Donc, la valeur de la chose au jour de la réquisition est représentée par le cours commercial. Selon M. Le Fur, cela est absolument inadmissible en matière de réquisition.

Tout d'abord, des lois antérieures sur les réquisitions, par exemple celle de 1815, sanctionnent le cours commercial; la loi de 1877 les a abrogées, ce n'est pas pour s'y référer.

Ensuite, en temps de guerre, le cours commercial est *faussé*, souvent par des causes directement imputables aux perturbations économiques, souvent aussi par l'accaparement et la spéculation éhontés. Il n'est alors pas ce qu'il devrait être; il ne peut être retenu.

Puis, ce cours commercial alloué serait souvent injuste puisque c'est celui de la dernière main du détail. Si on l'alloue au producteur ou au marchand en gros réquisitionné, on ne compense pas seulement sa perte, on l'enrichit.

Enfin, cela amènerait un véritable désastre pour les finances publiques : l'Etat subissant la fluctuation des cours, haussant d'ailleurs de par la raréfaction produite par le jeu de la réquisition elle-même, serait à la merci des stockeurs et des accapareurs; ces derniers

1. Il élimine aussi le cours de remplacement : 1° illogique parce que souvent le prestataire n'aurait pas effectué le remplacement; 2° contradictoire : on réquisitionne parce qu'on ne trouve pas.

pourraient ainsi profiter tout exprès de la réquisition pour se faire allouer de très gros bénéfices.

Critique du prix de revient : Le prix de revient est illogique car il ne représente pas la valeur de la chose au jour de la réquisition et d'ailleurs aboutit souvent pour l'Etat, à payer le cours commercial.

Il est injuste; il ne compense pas la perte que la réquisition fait éprouver au prestataire.

Il est souvent impossible à établir (par exemple produits agricoles chez le producteur).

Enfin la loi de 1877 ne le sanctionne pas.

Critique de la « valeur normale ou moyenne. » : Le terme « valeur normale ou moyenne », très usité, s'entend généralement de la valeur qu'auraient les choses, si les conditions économiques étaient restées stables. Dans notre espèce, elle est calculée abstraction faite de la guerre, d'après les moyennes des cours sur les années précédant 1914. Ainsi conçue, elle est absolument injuste car les perturbations économiques générales provoquées par l'état de guerre sont inévitables et subies par tous. Il doit en être équitablement tenu compte dans l'appréciation de la valeur due. Il faut, pour déterminer cette dernière valeur, admettre les causes normales de hausse découlant inévitablement de l'état de guerre (raréfaction de la production, de la main-d'œuvre, des transports) et éliminer au con-

traire les causes anormales et indirectes (spéculation, accaparement) qui permettent à des gens au demeurant peu avouables de réaliser des bénéfices illégitimes.

Valeur normale proposée.— Elle sera seule et obtenue par la combinaison du prix de revient augmenté des frais et du cours commercial non faussé, rectifié, abstraction faite des causes factices anormales de hausse. Mais en prenant pour base le prix de revient combiné avec le cours commercial ainsi rectifié, il est juste d'allouer une certaine part de bénéfice; sinon, si on n'alloue que le prix de revient plus les frais ou le cours commercial rectifié à ce point que tout bénéfice en ait été soustrait, on constitue le prestataire en perte, car la part de bénéfice, légitime, normal, est incorporée dans le patrimoine, à la valeur de la chose.

Ainsi, selon nous, pour les marchandises ou denrées réquisitionnées chez le producteur, il faut admettre : le prix de revient plus frais, plus petit bénéfice; pour les marchandises réquisitionnées chez le commerçant la même chose ou bien le cours commercial rectifié, s'il est faussé mais avec une part de bénéfice¹; (tous ces prix peuvent d'ailleurs être combinés).

La théorie de M. Le Fur, on l'a vu, admettant l'assimilation de la réquisition à l'expropriation, mais par-

1. La jurisprudence est souvent dans ce sens. En Angleterre, un petit bénéfice a été admis pour le règlement des réquisitions (voir les études de M. Jèze).

tiellement, sous de fortes réserves insiste sur le caractère spécial original de la réquisition et se rapproche des thèses de l'acte de puissance publique «*sui generis*». Comme ces dernières, elle arrive à admettre en matière d'indemnisation, l'exclusion du cours commercial et le système de la valeur normale.

SECTION IV. — SYSTÈME DE LA RÉQUISITION MILITAIRE CHARGE PUBLIQUE EXTRAORDINAIRE DU TEMPS DE GUERRE, DE L'ESSENCE : SOIT DE L'IMPÔT, SOIT DU SERVICE MILITAIRE ET DE L'IMPÔT À LA FOIS¹.

Généralités. — Il est à remarquer tout d'abord que ce système a été envisagé, mais partiellement par des auteurs admettant une nature juridique différente, pour une seule branche de la réquisition considérée comme une contribution de répartition (logement et cantonnement). Dans ces conditions, il n'est que fragmentaire et à peu près insignifiant.

Ici, au contraire, nous sommes en présence d'un système général embrassant la réquisition militaire sous toutes ses formes (réquisitions de propriété et d'occupation de meubles, d'occupation d'immeubles, de services personnels, logement et cantonnement).

1. L'exposé de ce système sera bref; nous reviendrons longuement sur lui dans notre troisième partie.

Par ses directives essentielles et son inspiration générale, surtout dans la considération du but qu'il assigne à la réquisition, ce système se rapproche de celui de l'acte de puissance publique « *sui generis* » déjà entrevu dans la section précédente, qui sera exposé dans celle qui va suivre; mais il se distingue de lui en ce qu'il tient à creuser davantage le problème de la nature juridique. Il ne se contente pas de la définition « *sui generis* » et vise à ramener la réquisition à des institutions déterminées de notre Droit public.

Ce système lui-même se divise en deux grandes branches générales :

- 1^o Celle qui ramène la réquisition à l'impôt;
- 2^o Celle qui ramène la réquisition à une institution mixte de l'essence du service militaire et de l'impôt à la fois.

Dans la première branche, il n'y a pas de théorie vraiment digne de ce nom mais plutôt de simples affirmations ou constatations. Cette thèse de l'impôt est celle de quelques représentants de l'Intendance locale et d'une jurisprudence assez rare.

Dans la 2^{me} branche, au contraire (institution de l'essence du service militaire et de l'impôt) il y a théorie générale avec vues historiques et discussion. Cette thèse est celle de la Doctrine.

I. — La réquisition impôt.

1^o *La thèse administrative.* — La thèse de la réquisition impôt, contribution extraordinaire en nature, n'a jamais été, explicitement, officiellement du moins celle de l'administration centrale (Direction du Contrôle) qui, lorsqu'elle a tardivement échafaudé sa théorie de la nature juridique, s'est ralliée à celle de l'acte de puissance publique *sui generis*. Cette théorie vague à dessein, surtout dans l'esprit de l'administration, peut s'accommoder de beaucoup d'interprétations; celle de l'impôt n'est pas absolument incompatible avec elle. Quoi qu'il en soit, la thèse de l'impôt a été soutenue d'une façon fragmentaire, anarchique, par les représentants de l'Intendance locale de 1914 à 1917. Après 1917 on a été sur ce point plus réservé.

Cette thèse, soutenue devant les juges de paix et les Tribunaux a souvent été repoussée par eux; quelquefois elle les a impressionnés assez vivement et ils l'ont admise quelquefois implicitement, fort peu explicitement.

Cette thèse est simple. Elle se base d'abord sur une idée morale de, devoir, de solidarité nationale en temps de guerre. Par ces périodes de malheur, tout le monde, dit on, doit prendre sa part contributoire

de sacrifices à faire à la patrie. Ceux qui ne paient pas de leur sang doivent, en plus des impôts normaux, payer directement de leurs biens. La réquisition impôt en nature plus rapide convient aux circonstances exceptionnelles. La réquisition ainsi conçue, non seulement ne comporte pas de bénéfice pour le prestataire mais peut lui imposer une certaine perte. Sans cela où serait le sacrifice ? Donc l'indemnité de réquisition pourra ne pas représenter totalement la valeur de la chose dans le patrimoine au jour de la réquisition.

Cela, fait-on remarquer, est en principe fort équitable. En effet, théoriquement, la charge de la réquisition est *répartie* par le maire entre les habitants de la commune (la loi de 1877 le dit formellement) comme un impôt. En pratique il n'en est quelquefois pas ainsi il est vrai, mais cette égalité absolue se fait devant les charges publiques est impossible et il faut voir avant tout l'intérêt général. Enfin les travaux préparatoires eux mêmes, admettent l'idée de « charge ». ils disent que les particuliers non combattants doivent trouver une généreuse satisfaction dans l'aide apportée à l'armée, que tout doit devenir « l'apanage » de cette dernière. Enfin ils parlent de la « sauvegarde des droits du Trésor. »

Comme système d'indemnisation conséquent, on admettra le prix de revient, puis s'il est trop élevé et faussé lui même, la valeur objective normale ou moyenne, abstraction faite de toute hausse provoquée par la guerre.

2° *La jurisprudence.* — Implicitement elle a, entre 1914 et 1917, assez fréquemment admis la thèse de l'impôt, mais dans ce cas les motifs sont assez disparates et peuvent être interprétés différemment surtout lorsqu'ils se réfèrent à la loi de 1877.

Explicitement, la théorie de l'impôt a été très rarement admise par la jurisprudence; elle constitue alors le plus souvent une simple affirmation; chose curieuse, cette théorie n'a pas complètement disparu de la jurisprudence après l'arrêt de Cassation du 6 mars 1917.

Dans tous les cas, cette jurisprudence n'admet pas le cours commercial pur et simple. Elle se rallie soit au prix de revient, soit à sa valeur normale.

Voici quelques décisions de jurisprudence :

1° *Thèses implicites.* — Un jugement du Tribunal civil de Besançon du 7 avril 1916¹ dispose par exemple que : « Attendu que l'éventualité de telles conséquences (de l'état de guerre) n'a pas échappé à la prévoyance du législateur; que l'intention de celui-ci est d'ailleurs suffisamment révélée par les précautions mêmes qu'il a prescrites pour l'exercice du droit de réquisition; qu'il a toujours considéré, en effet, la situation imposée au prestataire comme une *charge* devant être équitablement *répartie et subie* selon les besoins de l'armée et les ressources du pays ». Ici

1. *Jurispr.*, I, 32.

la justification est très vague et peut, je le sais, être invoquée dans un autre sens. Cependant pourquoi les mots « charge subie et répartie »? n'est-ce pas là le principe général de l'impôt ?

Indemnisation. — Sur la base du prix de revient. Un arrêt de la Cour d'Agen du 31 juillet 1916¹ dispose que : « Attendu que les expressions « soumis aux charges sociales, se dépouillant pour une nécessité d'ordre supérieur d'une partie de sa propriété et au patriotisme duquel il est fait appel » impliquant nécessairement que l'exercice au nom de l'Etat, du droit de réquisition est susceptible d'imposer à l'assujéti un sacrifice, de lui causer un préjudice l'affectant dans sa fortune et ses biens; de cette conception de sacrifice imposé, découlent des conséquences de la plus haute portée dans le débat actuel. »

Indemnisation (repousse le cours commercial faussé et comportant un bénéfice trop important : admet le prix de revient moyennant un petit bénéfice.)

Cet arrêt, je le sais peut fort bien être considéré comme ne se ralliant nullement à la théorie de l'impôt. On peut dire : s'il constate qu'il y a charge et sacrifice, il ne constate que l'évidence même, puisque le prestataire est dépossédé par contrainte. Mais alors cette considération du sacrifice, s'il doit être entiè-

1. *Jurispr.*, II, 20.

rement réparé, n'est-elle pas une pure tautologie ? La Cour insisterait-elle avec une telle vigueur s'il en était ainsi ?

On peut dire aussi : il ne peut être question d'impôt puisque l'arrêt admet le dédommagement. Cela est exact théoriquement, mais en fait il alloue moins, comme indemnité, que la valeur communément appréciée de la chose mesurée par le cours commercial. Donc on ne rend pas au prestataire ce qu'on lui a pris ; pour lui, il y a eu en définitive, part de sacrifice net. Par conséquent, interpréter cet arrêt comme se ralliant à la thèse de l'impôt nous paraît normal.

Un jugement du tribunal civil de Château-Chinon du 21 juillet 1916¹, peut fort bien aussi, être considéré comme consacrant implicitement la même thèse des l'impôt.

Il dispose en effet que : « Attendu qu'à se reporter tant aux termes qu'aux travaux préparatoires de la loi de 1877, il ne paraît pas douteux que le législateur n'ait été dans l'intention d'éviter : *autant que possible* ; que, du fait des réquisitions, les particuliers ne soient lésés dans leurs *intérêts essentiels*. »

Et encore, l'indemnité « doit venir en réparation du préjudice, *tout au moins du préjudice essentiel* causé par la réquisition. »

On a l'air de dire : le but de la loi est de ne réparer

1. *Jurispr.*, II, 43.

que le préjudice essentiel, donc pas le préjudice total ; et encore, cette part de préjudice, on la répare seulement, autant que possible. N'est-ce pas dire nettement qu'il y a dans les deux cas généraux et seuls possibles envisagés, une part plus ou moins grande mais une part de sacrifice net, de charge nette, imposés en définitive au prestataire ?

Indemnisation. — On exclut le cours commercial et on alloue ce qu'on appelle le valeur normale¹ mais ici « l'équivalent de l'action économique dépensée à l'égard d'une chose par celui qui la détient dans son patrimoine » c'est-à-dire le coût de production au prix de revient plus un petit profit :

2^o *Thèses explicites.* — Un jugement du tribunal civil de Limoges du 10 mars 1916² dit :

« Attendu que s'agissant ici d'une contribution forcée, presque d'un impôt et non d'un contrat de vente et d'achat. »

Indemnisation. — Le tribunal admet l'évaluation de la Commission départementale ; (prix de revient plus frais.)

Un jugement du Tribunal civil de Versailles du 5 juillet 1916³ reproduit à peu près les mêmes motifs.

1. On le voit, valeur normale n'est pas pris ici dans le sens de valeur normale ou moyenne.

2. *Jurispr.*, I, 29.

3. *Jurispr.*, II, 42.

« Attendu que lorsque l'Etat use du droit de réquisition, il ne doit pas un prix, il lève une *contribution forcée, presque, un impôt.* »

Indemnisation (refuse le cours commercial et alloue la valeur « intrinsèque » sans autre explication.)

Enfin, chose plus curieuse, un arrêt de la Cour de Bourges du 18 mars 1917¹, objet d'un pourvoi en cassation et validé par un arrêt de la Cour suprême du 17 juillet 1919² (alors que depuis l'arrêt du 6 mars 1917 elle avait consacré la thèse de l'acte *sui generis*) dit nettement : « Il est non moins essentiel d'assurer la péréquation de l'*impôt* entre les citoyens. »

Indemnisation : Il admet le cours commercial *reclifié* au jour de la réquisition (on le voit donc, le prestataire ne reçoit pas l'équivalent de ce que vaut sa chose au jour de la réquisition)³.

2° La Réquisition de l'essence du service militaire de la mobilisation et de l'impôt.

La Doctrine. — Les deux thèses examinées ici sont celles de M. Olivier Martin, professeur à la Faculté de Droit de Rennes et de M. Ambroise Colin, conseiller à la Cour de cassation.

1. D. 1919, 1, 109, 6^e espèce.

2. *Idem.*

3. On le voit, ces dernières décisions de justice ne produisent sur la nature juridique que de simples affirmations.

Thèse de M. le Professeur Olivier Martin. — Cette thèse est développée dans deux notes parues toutes les deux dans le Recueil périodique Sirey, l'une la première (S. 1916. 2. 49), l'autre, la deuxième (S. 1917. 1. 13.). Cette dernière étant un peu un commentaire de l'arrêt de Cassation du 6 mars 1917 sera examinée plus tard en même temps que cet arrêt et son interprétation. Pour le moment, nous exposerons seulement et brièvement¹ la première thèse.

Exposé de la note du S. 2. 49. — (Cette note critique l'arrêt de Rennes du 18 janvier 1916 qui provoquera justement un pourvoi en Cassation et l'arrêt du 6 mars 1917)..

Elle débute par une critique féroce mais vigoureuse et serrée de l'arrêt de Rennes qui a admis l'indemnisation sur la base du cours commercial, et assimilé à peu près la réquisition aux modes d'acquies du Droit commun, commettant ainsi un double non-sens, historique et juridique. M. Olivier Martin, pour le démontrer, analyse la nature juridique de la réquisition si indispensable à connaître lorsqu'on veut passer à l'indemnisation.

Nature juridique. — Ici commence un bref exposé historique que nous ne reproduirons pas vu les développe-

1. Cette étude selon nous est tout à fait remarquable. Elle décrit la réquisition et met en relief ses caractères principaux d'une manière lumineuse et énergique. Nous reviendrons sur elle dans notre troisième partie.

ments de notre première partie. La réquisition a été de tout temps une institution des temps de crises, des périodes troublées; comme le dit M. Hauriou, elle représente dans sa pureté le type de « l'opération de la puissance publique » Elle est une nécessité de guerre et implique pour les citoyens le fait indiscuté de consentir en faveur de l'armée et pour subvenir à tous ses besoins, une part de sacrifice net. « A Rome elle n'est qu'une variété d'impôt en nature plus ou moins justement répartie. » Sous les Carolingiens, elle est une variété de service militaire. Sous la Révolution française elle est également une variété de service militaire avec le décret du 23-24 août 1793; mais elle prend aussi au point de vue de la main-mise sur le patrimoine, une formidable extension.

C'est une institution anormale, extraordinaire, en marge des lois ordinaires et du Droit commun « une institution de guerre et de salut public » qui, il ne faut pas s'en étonner à tort comme l'ont fait certains auteurs, peut coexister à côté des institutions normales, des principes du Droit public intermédiaire sur la liberté individuelle et le respect de la propriété. Il en a été ainsi sous la Révolution et le Premier Empire, malgré la Déclaration des Droits, la Constitution de 1791, l'art. 545 du Code civil. La réquisition formellement indépendante, échappe complètement aux principes posés par ces textes.

Ce n'est pas une expropriation. Une telle assimi-

lation est un non-sens historique et juridique, puisqu'il y a, de par la réquisition, mainmise immédiate sur le patrimoine, et quelquefois absence totale d'indemnité. Enfin, la réquisition ne porte pas seulement sur les biens; par les prestations de services personnels elle porte atteinte à la liberté individuelle.

La réquisition en temps de guerre est avant tout guidée par la considération du salut de l'armée, du Salut Public. C'est une charge qui pèse parfois avec compensation partielle parfois sans compensation sur les biens et les personnes des non-combattants s'associant ainsi à l'œuvre commune. Elle impose au particulier un sacrifice, une contrainte, et est à la fois à ce titre « de l'essence du service militaire et de l'impôt. »

Les termes de la loi : « prestation », « prestataire », indiquent bien ce caractère spécial.

*Principes conséquents d'indemnisation*¹. — Cet impôt de répartition, sans compensation ou avec compensation, on ne peut en pratique l'organiser de façon plus parfaite de façon à ce que tous les citoyens soient également atteints (l'administration romaine elle-même n'y était pas parvenue). Cependant on doit faire tous ses efforts pour atteindre ce but.

La compensation accordée par notre loi de 1877 doit

1. Notre résumé sera très succinct sur ce point car cette méthode d'indemnisation sera examinée plus en détail dans la deuxième note de M. Olivier Martin, commentaire de l'arrêt du 6 mars 1917.

tout au plus, lorsque cela est possible, dédommager complètement de la perte sèche subie. Il serait criant qu'on alloue, comme indemnité, une part de bénéfice, si minime fut elle. Pour le prestataire, par les temps de guerre, de malheurs, de sacrifices communs, ne pas être en perte est déjà un idéal tout juste réalisable, Réclamer un gain, l'allouer, serait choquant et inique. Par conséquent :

Exclusion du cours commercial comportant une part de bénéfice et d'ailleurs faussé en temps de guerre par toutes sortes de circonstances anormales, entre autres, l'accaparement et la spéculation. Ici M. Olivier Martin insiste très énergiquement. Il tient avant tout à proscrire le cours commercial pur et simple au jour de la réquisition, plutôt qu'à adopter le prix de revient pur et simple.

D'ailleurs le cours commercial est illogique, car, s'élevant formidablement en temps de guerre et du fait même de la réquisition, il entraînerait les finances publiques à l'abîme en forçant l'Etat à payer selon les fluctuations du marché. Or, il ne faut pas l'oublier, la réquisition a deux buts liés l'un à l'autre :

1^o Prendre de force.

2^o Éviter la hausse, payer moins cher que le cours commercial démesurément enflé.

Prix de revient. — En principe il faut adopter le prix de revient ou le coût de production majoré de

frais et frais généraux, qui, ainsi conçu, dédommage le prestataire de la perte sèche subie. La méthode du prix de revient est très souple; on peut la modifier, la rendre plus large, l'adapter à tous les cas. Elle s'impose de plus en plus à la jurisprudence et est susceptible des modalités les plus adéquates à la mesure de la « valeur » prévue par l'art. 2 de la loi de 1877 et seule due.

Il est à remarquer que cet article voulant proscrire tout bénéfice, emploie les termes « indemnité et valeur » et pas le terme « prix ».

D'ailleurs dans certaines réquisitions spéciales où la loi a fixé elle même la méthode d'indemnisation, le prix de revient sert alors de base. On peut généraliser.

THÈSE DE M. LE CONSEILLER A LA COUR DE CASSATION AMBROISE COLIN¹. — Cette thèse a été développée dans une note parue dans la *Gazette des Tribunaux* du 5 avril 1917, à titre de commentaire de l'arrêt de Cassation du 6 mars 1917, mais en même temps elle échafaude une théorie de la nature juridique qui, bien que ne contredisant pas les principes posés par la Cour suprême et pouvant fort bien s'accommoder d'eux, rentre dans le système que nous étudions actuellement. C'est donc cette théorie générale de la nature juridique que nous allons résumer dès maintenant à titre spécial et distinct. Nous réservons

1. Professeur honoraire à la Faculté de Droit de l'Université de Paris, conseiller à la Cour de cassation depuis 1916.

pour plus tard les commentaires proprement dits de l'arrêt et le système d'indemnisation dans ses détails.

Nature juridique de la réquisition militaire. — La discussion économique du mot « valeur » est inutile dans notre matière si on ne recherche pas auparavant la nature juridique de l'institution à l'occasion du jeu de laquelle, cette « valeur » doit être considérée et mesurée. M. Ambroise Colin insiste sur ce dernier point. Pour rechercher cette nature juridique, il faut logiquement se demander quel est le but, la fonction de la réquisition militaire. On doit d'autant plus procéder ainsi, que les travaux préparatoires de la loi de 1877, avec leur terminologie juridique confuse, sont absolument contradictoires sur le problème de la nature juridique. D'ailleurs, à un point de vue plus général, les travaux préparatoires d'une loi n'ont qu'une simple valeur d'indication¹; leurs auteurs ne sont pas les dépositaires de la pensée de l'Assemblée, qui, elle seule a voté la loi. De plus, les circonstances économiques et les conditions actuelles des guerres modernes se sont tellement modifiées, qu'il serait puéril et funeste de se considérer comme lié par des textes datant de 1877. Il faut s'inspirer des leçons du passé et de la guerre actuelle.

M. Ambroise Colin rappelle ici que la réquisition

1. Cette opinion a soulevé de violentes protestations.

est une institution exceptionnelle du temps de guerre inséparable de l'effort à faire contre l'ennemi et de l'aide à apporter à l'armée. Elle prend surtout de l'extension dans les périodes où la nation entière participe au grand conflit par les moyens les plus divers. Il rappelle le décret révolutionnaire du 23-34 août 1793, qui, en même temps, réquisitionne les biens et les citoyens pour en faire des soldats ou des auxiliaires d'une armée aux immenses besoins.

Sous la Révolution le mot « réquisitionnaires » désigne à la fois les prestataires proprement dits et les conscrits (les bataillons de réquisition sont ceux qui sont issus de la levée en masse)¹. Au fond, la réquisition porte à la fois et d'une manière indivisible sur les personnes et sur les biens de ces personnes. Certains jugements ont pu dire que la réquisition militaire est une variété d'impôt. Mais il serait plus exact et plus logique de dire qu'elle est un « service » tenant à la fois du service militaire ou de l'obligation générale de servir la patrie par tous les moyens et de l'impôt. Quand la patrie est en danger chacun doit la « servir » selon ses moyens : les uns par les armes, les autres par leurs services les plus divers et par le sacrifice qu'ils font pour elle de leurs biens.

Cette notion du devoir patriotique, était déjà très développée sous l'ancien régime. Le maréchal Fabert

1. Dirigée et accélérée par le grand Carnot elle produisit 1.200.000 hommes ce qui était formidable pour l'époque.

n'a-t-il pas dit : « Si pour empêcher qu'une place que le roi m'a confiée tombât au pourvoi de l'ennemi, il fallait mettre à la brèche ma personne, ma famille et mon bien, je ne balancerais pas un instant à le faire! »

Indemnisation. — En temps de guerre, doit être avant tout considérée la solidarité nationale, et dans cette guerre-ci plus que dans une autre. Il est déjà très beau pour un citoyen de ne rien perdre pendant que tant d'autres subissent d'irréparables et désastreux revers. Alors, ne pas être en perte, c'est l'idéal, c'est le maximum auquel on peut peut-être prétendre mais qui, s'il doit être atteint, ne doit jamais être dépassé. Aussi le prestataire n'a droit qu'à une indemnité, il sera « *indemnis* », verra tout au plus réparer la perte qu'il subit; la réquisition sera alors pour lui une opération blanche.

D'ailleurs, au point de vue juridique, de vieux auteurs très imbus des principes stricts du droit civil, tels Demolombe lui-même admettent que, par nécessité, il est possible qu'on soit dépouillé de sa chose sans indemnité.

La réquisition a un double but :

1^o Assurer à l'Etat la disposition immédiate de tout ce qui est nécessaire à l'armée.

2^o Sauvegarder les finances de l'Etat, les soustraire aux fluctuations, à la hausse des cours commerciaux.

En conséquence, la valeur à considérer dans l'indem-

nité à allouer, doit être exclusive de tout bénéfice, de tout cours faussé par des causes anormales de hausse, partant du cours commercial. La « valeur » à envisager doit être telle que, tout au plus, son attribution compense le prestataire de la perte subie, sans considération de la plus-value anormale acquise par la chose réquisitionnée. Il faut considérer à la fois le prix de revient et le cours commercial non faussé dégagé des causes en hausse. Quelquefois ce dernier ainsi conçu peut être avantageux pour l'administration. En somme il y a ici une équation à résoudre. « La valeur allouée doit être à la fois plus petite ou au plus égale au prix de revient qui lui-même doit être plus petit ou au plus égal au cours commercial envisagé. Il y a un « double maximum. » Le but fiscal de l'Etat est fort compréhensible.

SECTION V. — SYSTÈME DE LA RÉQUISITION : ACTE DE PUISSANCE PUBLIQUE DÉRIVANT D'UN DROIT « SUI GENERIS » D'UN « JUS SINGULARE » JUSTIFIÉ PAR DES CONSIDÉRATIONS EXTRAORDINAIRES DE SALUT PUBLIC ET DE DÉFENSE NATIONALE.

Considérations générales — Ce système a été jusqu'ici réservé; il est examiné en dernier lieu parce qu'il a triomphé en jurisprudence sous le sceau de la Cour de cassation. Né le dernier, il forme le dernier

état de la jurisprudence. Il a été réellement forgé, systématisé, développé par la doctrine; c'est dans la doctrine que l'administration militaire centrale, (direction du Contrôle) a puisé la thèse complète et positive de l'acte *sui generis* qu'elle a fait sienne ensuite et qu'elle a exposée dans l'argumentation du pourvoi en cassation donnant lieu à l'arrêt du 6 mars 1917. Auparavant la direction du Contrôle, nous l'avons vu, n'avait pas de thèse officielle et positive sur la nature juridique proprement dite; elle n'en avait que sur l'indemnisation. L'Intendance locale au contraire a parfois développé cette thèse positive devant les tribunaux avant l'arrêt du 6 mars 1917 mais à titre fragmentaire. Après l'arrêt du 6 mars 1917 qui sanctionne au contraire la nouvelle thèse de la direction du Contrôle, la théorie de l'acte *sui generis* devient officielle dans l'administration tout entière. La direction du Contrôle, dans ses instructions, cite cet arrêt comme un modèle, et recommande de s'en inspirer à l'avenir pour la défense de l'Etat devant les tribunaux.

Au point de vue de l'indemnisation, cette théorie de l'acte *sui generis*, admise par la cour suprême, consacre le système de la valeur réelle (et normale), valeur d'où doivent être exclus les éléments de hausse provoqués par les causes anormales imputables à l'état de guerre. Mais cette valeur réelle doit être calculée au jour de la réquisition et tenir compte de tous les éléments qui doivent entrer dans sa composition, quit-

te à opérer les rectifications nécessaires. Au point de vue de l'indemnisation, l'arrêt du 6 mars 1917 ne sanctionne pas aussi complètement la thèse administrative qu'au point de vue de la nature juridique, nous verrons en quoi.

Cet arrêt n'a pas éteint complètement les controverses sur la nature juridique. La doctrine soutient encore dans sa grande ombre la théorie de l'impôt et du service que nous avons déjà rencontrée. La nature « *sui generis* » s'accommode très bien de cette interprétation. En jurisprudence même, la théorie de l'expropriation est encore soutenue à titre de vestige historique, mais la Cour suprême semble, ici, condamner net.

Au point de vue du système d'indemnisation, l'arrêt semble théoriquement apporter une réelle unité dans la jurisprudence, unité qui se manifeste aussi dans la doctrine favorable qui le commente. Au point de vue pratique, il en va tout autrement.

L'arrêt, tant au point de vue de la nature juridique que de l'indemnisation, a soulevé les acerbes critiques de la doctrine de l'expropriation pure et simple admettant le cours commercial.

Enfin, depuis le milieu de 1919, la Cour suprême a nettement changé sa jurisprudence au point de vue de l'indemnisation, dans un sens large, favorable au prestataire, et cela, tout en conservant sa motivation de 1917. La jurisprudence entière a évolué dans ce

sens et attache une importance non exclusive mais de plus en plus grande, presque primordiale au cours commercial.

Dans cette section, nous étudierons en premier lieu la doctrine de l'acte *sui generis* qui a eu sur la formation de la thèse administrative une influence décisive, puis la thèse administrative, puis la jurisprudence. En même temps que l'arrêt du 6 mars 1917 seront examinés les commentaires doctrinaux dont il a été l'objet. Dans l'examen de la jurisprudence nous distinguerons trois périodes : avant l'arrêt de 1917, l'arrêt lui-même, après l'arrêt de 1917.

En quatrième lieu à titre spécial et distinct, sera examinée très brièvement une question qui se rattache à la nature de l'acte de puissance publique (Pouvoirs de la juridiction administrative) .

En appendice, enfin, il sera donné des notions très succinctes de la réquisition militaire dans quelques états belligérants.

Première Sous-Section. — La doctrine antérieure à l'arrêt du 6 Mars 1917

Elle est essentiellement constituée par les travaux de trois auteurs dont les noms sont cités dans l'ordre chronologique de la parution de leurs écrits : MM. La-

fon et Bonnecase, Ch. Claro, F. Larnaude, doyen de la Faculté de Droit de Paris.

C'est également dans cet ordre que nous examinerons et résumerons ces très importants travaux qui ont été gros de conséquences.

THÈSE DE MM. LAFON¹ ET BONNECASE². — Elle est exposée dans une brochure de 56 pages intitulée : « le Critérium de la valeur en matière de réquisitions militaires », chez Cadoret, Bordeaux, 1916.)

Les auteurs insistent d'abord sur la nécessité pratique de l'étude préalable du problème de la nature juridique de la réquisition militaire³.

Nature juridique : Les travaux préparatoires de la loi de 1877 ne sont pas instructifs sur ce point. Quelquefois, le rapport du baron Reille parle du droit du prestataire au dédommagement absolu, quelquefois, il parle de la charge répartie sur tous, presque de sacrifice, de la sauvegarde des intérêts du Trésor. Il faut examiner quel est le but de la réquisition : c'est de procurer à l'armée, en temps de guerre et de crise, toutes les choses qui peuvent lui être nécessaires. Dans une guerre comme la guerre actuelle, la solidarité nationale doit être très étroite. Tout le monde doit participer à l'œuvre commune, les prestataires comme

1. Procureur de la République à Orthez.

2. Professeur à la Faculté de Droit de Bordeaux.

3. On le voit, le titre de la brochure ne doit pas faire illusion.

les autres. La réquisition comporte donc pour le prestataire une certaine part de sacrifice nécessaire. « Loin d'apparaître comme un instrument d'oppression la réquisition n'est que la résultante de l'organisation de la nation tout entière dressée contre l'ennemi. »

La réquisition, type de l'acte de puissance publique, s'oppose formellement et par définition au contrat.

Elle présente quelques ressemblances avec l'expropriation mais, au fond, en diffère profondément.

« Il ne faut pas hésiter à reconnaître une nature propre à la réquisition militaire créée pour ne se manifester que pendant la période anormale de guerre « dans un milieu économique faussé ». On ne saurait trop mettre en relief ces caractères. Le milieu économique est « faussé » par les conséquences économiques normales de la guerre mais aussi par des manœuvres peu louables inspirées par le lucre (spéculation, accaparement), causes de hausse.

« L'institution de la réquisition militaire ne doit pas être séparée de son milieu, si on veut la comprendre et assurer son fonctionnement en conformité de sa raison d'être. »

Indemnisation. — Le mot « valeur » employé par le loi de 1877 a provoqué des controverses économiques sans fin; elles ont été transportées dans les discussions juridiques auxquelles donnent lieu le règlement des indemnités. Sans méconnaître les enseignements de

la science économique, il importe de pénétrer le sens de ce mot « valeur » en fonction de la nature juridique de la réquisition.

Nous avons vu que l'essence même de la réquisition était d'exiger pour le salut de la patrie et au sein des efforts communs, une part de sacrifice des prestataires.

Nous avons vu d'autre part que, le milieu économique du temps de guerre étant faussé, il en résultait une hausse. La réquisition imposant des sacrifices, ne doit, *a fortiori*, conférer au prestataire aucun bénéfice résultant de la hausse du temps de guerre. S'il en était ainsi, le prestataire qui doit « subir » la guerre, en profiterait. Donc, la « valeur » sur laquelle est calculée l'indemnité sera exclusive des éléments anormaux de hausse comme elle sera exclusive de tout bénéfice.

D'ailleurs, la réquisition ne confère pas l'allocation d'un prix mais d'une « indemnité » atténuant seulement le sacrifice. Ensuite elle a essentiellement un double but : 1^o permettre à l'Etat de prendre de force, 2^o lui permettre d'échapper justement à la hausse anormale du temps de guerre.

Critique du cours commercial de remplacement.— Cette théorie est contestable : tout d'abord il n'est pas dit que le prestataire se remplacera en fait ; alors il aura pour lui un gros bénéfice.

Elle est illogique parce que : 1^o la réquisition faisant elle même hausser les prix, plus on réquisitionnera

plus on paiera cher; 2^o les choses devenant rares, on les réquisitionne; comment peut-on assurer au particulier qu'il va retrouver par des moyens ordinaires ce que l'Etat ne peut ainsi se procurer ?

Elle est inique enfin parce qu'elle favorise les spéculateurs qui ont un moyen infailible de jouer à la hausse et de prélever sur l'Etat de gros bénéfices.

Critique du cours commercial au jour de la réquisition.

— Cette théorie, moins radicalement fausse que la précédente, est néanmoins insoutenable. En effet, on doit au prestataire la valeur en argent de sa chose au prix courant à la date de la réquisition. Mais le prix courant faussé ne peut être considéré, il confère toujours un bénéfice au prestataire, croît du fait même de la réquisition et conduirait les finances publiques à la ruine.

Critique du prix de revient. — Cette théorie, plus soutenable est néanmoins à rejeter : elle a le mérite de poser en principe l'exclusion de tout bénéfice pour le prestataire. Elle vaut, pour les prestataires ayant acquis ou produit leur chose avant la guerre ou avant la hausse anormale et factice conséquence de cette dernière. Elle ne vaut pas pour ceux qui ont acquis ou produit leur chose pendant cette période de hausse, car elle nous ramène alors au cours commercial; l'administration s'en aperçoit et abandonne cette théorie.

Critique de la valeur « intrinsèque ». — La théorie de la valeur intrinsèque a été admise par certains tribunaux. Dans leur esprit, comme dans sa réalité (Adam Smith et Ricardo) cette théorie basée sur le travail mesure de la valeur, et dans une conception dérivée mais différente, la valeur, coût de production, est ici fausse et inapplicable. Elle est fausse parce que, économiquement, elle ne représente pas la « valeur » à envisager; inapplicable, parce que la mesure de la valeur qu'elle préconise serait impossible à faire. « Cette théorie est une question de mots » et est très obscure dans l'esprit des tribunaux qui la confondent ou la combinent inconsciemment avec celle du prix de revient et de la valeur normale ou moyenne.

Solution proposée : valeur normale ou moyenne.

Les théories repoussées jusqu'ici sont par trop simplistes; elles posent mal le problème d'indemnisation parce qu'elles se demandent ce que l'Etat doit au prestataire pendant la guerre sans faire abstraction de ses conséquences. Or, justement, il faut faire abstraction dans la mesure de la valeur, de ces dernières conséquences que le prestataire doit supporter équitablement en une certaine mesure, pour consentir une part de sacrifice à la patrie menacée. Cela posé, on raisonnera tout différemment : on n'indemniserà le prestataire qu'abstraction faite de tous les bénéfices et eu égard à la seule valeur qu'aurait en moyenne sa

prestation dans des périodes normales (valeur normale et moyenne).

D'après les économistes anglais, en particulier de Marshall, comme d'après M. Cauwès, il n'est pas douteux, qu'abstraction faite des fluctuations des échanges, on peut songer à prendre pour mesure de la valeur un certain étalon qui fixe la proportion normale entre le coût de production et la valeur marchande pendant des périodes assez longues de stabilité économique. Cette valeur comprend ainsi une part de bénéfice; ce dernier serait contestable en matière de réquisition mais l'administration de la Guerre l'alloue quand même dans des tarifs que, souvent, les prestataires ont accepté.

Pour établir cette valeur, on fait une moyenne sur un assez grand nombre d'années à économie normale. Cette valeur, on peut le concevoir, sera en grande partie déterminée, dans ce cas spécial, par le coût de production; aussi les tribunaux acceptant la thèse de la valeur normale et moyenne la relient-ils plus ou moins à celle du prix de revient. La théorie de la valeur normale et moyenne est celle qui concorde le plus avec les conséquences logiques de la nature juridique de la réquisition et le but qu'elle poursuit. Assurant au prestataire une réparation équitable et suffisante et sauvegardant aussi les finances publiques, elle paraît constituer la meilleure interprétation du fameux art. 2 de la loi de 1877.

THÈSE DE M. CHARLES CLARO¹. — (Elle est exposée dans une note sous divers jugements et arrêts, publiée au *Recueil Dalloz* : D. 1916. 2. 177).

Nature juridique. — Il est évident que de très haut, expropriation et réquisition sont des institutions dominées toutes les deux par deux grandes règles générales du Droit public (égalité devant les charges publiques; réparation du préjudice causé au particulier en considération de l'intérêt général) mais il ne faut pas pousser plus loin l'assimilation car les deux institutions sont très différentes. La réquisition ne peut pas être également répartie, en fait, avec les infinies vicissitudes de la guerre : « Les réquisitions militaires constituent une contribution en nature à la défense nationale » qui est générale et porte sur tout. De plus on ne peut exciper des méthodes d'évaluation spéciales employées par la loi de 1877 dans des cas déterminés, pour soutenir que dans la réquisition on doit indemniser *comme* dans l'expropriation du dommage actuel, direct et certain; dans certains de ces cas le dommage de cette nature causé au prestataire n'est nullement réparé.

« *Laissons de côté la Déclaration des Droits de l'homme et l'art. 545 du Code civil, nous remarquons qu'en matière de réquisitions militaires existe une loi spéciale*

1. Avocat à la Cour d'appel de Paris.

distincte et indépendante de toute autre loi et se suffisant à elle-même. »

Mise en relief des différences fondamentales entre la réquisition et l'expropriation. — 1^o Dans la réquisition l'indemnité n'est jamais préalable. Mais cette différence n'est pas la seule.

2^o « Le champ d'application de ces deux institutions est très différent » La réquisition porte sur les meubles immeubles, services personnels « qui prennent le caractère de charges publiques et imposent au prestataire de véritables sacrifices. »

3^o Les causes de l'expropriation et de la réquisition ne sont pas les mêmes, L'expropriation a pour cause « l'utilité publique » du temps normal plus ou moins largement conçue; la réquisition a pour cause des nécessités impérieuses, inflexibles, inéluctables, dérivant en temps de crise de considérations de Salut Public.

4^o Ces différences de cause exercent une profonde répercussion; l'expropriation calme et lente est faite en des temps paisibles; la réquisition comporte une dépossession immédiate et brutale absolument nécessaire. Aussi, dans la réquisition, il n'y a pas toujours réparation de préjudice causé (logement et cantonnement); quelquefois la réparation est illusoire (indemnités forfaitaires pour réquisitions d'automobiles).

D'ailleurs, les précautions minutieuses prises par la

loi pour faire répartir la réquisition par le maire, prouvent qu'elle la considère « comme une charge onéreuse » pour les particuliers.

5° Enfin les deux formules « juste et préalable indemnité » et « indemnité représentative de la valeur ne sont pas adéquates. »

M. Claro est ainsi amené au problème de l'indemnisation.

Indemnisation. — On ne peut admettre comme fait M. Berthélemy que « les deux formules expriment la même idée impliquée par l'identité des motifs » puisque les causes des deux institutions sont profondément différentes.

C'est donc à dessein, qu'au point de vue de l'indemnisation, le législateur a employé des formules différentes qui engendrent des conséquences de droit différentes.

D'ailleurs, le législateur de 1877 a eu, ce faisant, la notion des perturbations économiques profondes des guerres de l'avenir; il a certainement entendu ne pas livrer l'Etat à une loi de l'offre et de la demande alors faussée, non seulement par les conséquences normales de la guerre mais aussi par les manœuvres d'accaparement et de spéculation, inévitables en pareil cas.

Exclusion du cours commercial considéré à litre unique. — Par conséquent on ne peut soutenir que,

dans sa conception de la valeur, le législateur ait voulu se rallier à celle qui est établie par un cours commercial faussé anormal et fictif. Il faut condamner de la façon la plus absolue les décisions de doctrine et les décisions de justice qui considèrent ce cours comme la mesure principale, fondamentale de la valeur. En effet, à côté des causes normales de hausse inhérentes à la guerre (raréfaction générale de l'offre, augmentation générale de la demande, vu le trouble économique direct et inévitable), causes qui influent « réellement » sur la valeur et dont il faudra tenir compte, se placent les causes anormales (accaparement, spéculation) influant aussi sur la valeur, lui donnant une plus-value fictive, qu'il faut, délibérément bannir, du calcul de l'indemnité.

Dans la guerre actuelle, nous en avons été témoins, ces causes de plus values fictives ont été si innombrables qu'il faut s'y arrêter et les éliminer.

Il est donc faux de poser en principe que le cours commercial offre, à moins de preuve contraire, la présomption de représenter exactement la valeur à allouer. Il faudrait presque retourner l'argument, puisque le cours commercial est presque toujours faussé par des causes anormales inévitables.

Néanmoins les partisans de la thèse de l'expropriation avec allocation du cours commercial (témoin M. Berthélémy) n'en persistent pas moins à penser que l'Etat doit supporter les conséquences des causes

de hausse du temps de guerre *a priori* considérées comme normales. Cela est inacceptable et ne concorde pas avec la loi de 1877 qui par l'expression « indemnité représentative de la valeur » et par la préoccupation qu'elle manifeste de soustraire les finances publiques « aux hasards du marché et aux aléas de la spéculation » a en vue une valeur plus stable.

Enfin, le système du cours commercial pur et simple est « incompatible avec le fonctionnement des commissions d'évaluation », organes importants créés par la loi de 1877 pour évaluer la « valeur » et en rechercher un peu partout les multiples éléments.

Nature du droit à l'indemnisation. — On le voit, « indemnité représentative de la valeur » n'est pas « juste indemnité ». Ces termes tendent à donner *un caractère plus réel que personnel* à l'indemnité de réquisition, de façon à ce qu'elle corresponde non pas nécessairement au préjudice causé au prestataire (le bénéfice réalisé par lui ou la perte qu'il peut subir n'ayant point à être pris en considération), non pas davantage au cours appliqué sur le marché, mais à la valeur de la prestation appréciée en prenant en considération *ce que vaut réellement* la marchandise, abstraction faite des circonstances qui ont pu en fausser la valeur apparente telle qu'elle est traduite par les cours du commerce.

Méthode d'indemnisation à suivre. — En somme, on doit, comme base de l'indemnité, rejeter *a priori* le cours commercial pur et simple à moins qu'il ne soit démontré qu'il n'est augmenté réellement que par des causes normales de hausse et qu'il n'est pas faussé fictivement par des causes anormales.

De même on ne doit admettre exclusivement et *a priori* aucun élément (prix de revient, prix de remplacement) comme base nécessaire de l'indemnité.

De même que les commissions, qui constituent un organe capital créé par la loi de 1877, les Tribunaux ne doivent pas s'arrêter pour la détermination de la valeur à un seul de ses éléments, mais les examiner tous. En somme il n'y a pas ici de critérium général, unique, de la valeur à considérer. Il n'y a pas un système unique d'évaluation de la valeur, il y en a plusieurs et il faut les employer tous pour arriver à la vérité.

Cette valeur ainsi retenue après examen et correction, si besoin est, des divers éléments examinés, peut recevoir plusieurs noms : « intrinsèque », « réelle », « normalé », peu importe au demeurant. Elle est obtenue par correction des éléments *anormaux* de hausse ; il pourra arriver qu'elle coïncide soit avec le prix de revient soit avec le cours commercial ; il pourra arriver aussi et ce sera plus fréquent qu'elle s'éloigne profondément d'eux. Elle diffère aussi de la valeur dite anormale et moyenne mais surtout on le voit d'après la façon dont elle est calculée.

THÈSE DE M. F. LARNAUDE, DOYEN DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS. — (Elle est exposée dans une étude intitulée : « De l'indemnité dans les réquisitions militaires », qui a paru dans le journal *La Loi*, du 15 février 1917).

Cette étude très complète et conçue d'après un plan clair et très méthodique comprend six grandes divisions principales. Comme elle a une très grande importance, afin d'en donner une idée fidèle, quoique succincte, nous suivrons dans le résumé qui va suivre, l'ordre de ses six divisions, en signalant seulement bien entendu, les passages d'exposés historiques sur lesquels nous nous sommes déjà étendus, les passages relatifs aux législations étrangères que nous examinerons nous-même par la suite, et en insistant un peu plus sur les conclusions de l'auteur visant la nature juridique et le système conséquent d'indemnisation :

1^o *Les opinions divergentes sur l'art. 2, de la loi du 3 juillet 1877.* — Cet art. 2 : « Toutes les prestations donnent lieu à des indemnités représentatives de la valeur », a donné lieu et donne lieu encore à des controverses.

Il est essentiel et logique, pour l'interpréter, d'aborder le problème de la nature juridique de la réquisi-

tion militaire, de découvrir les principes directeurs.

Le terme « valeur » en l'espèce, a été interprété de manières très différentes.

Pour les uns, cette valeur, base de l'indemnité, sera le cours commercial au jour de la réquisition, mais cette conception qui traite l'Etat comme un acheteur ordinaire est erronée et inacceptable.

Pour les autres, elle sera le prix de revient. Mais ce système est injuste pour le prestataire et souvent impossible à mettre en œuvre.

Pour les autres, elle sera la valeur normale ou moyenne calculée sur un certain nombre d'années à économie stable. Cette théorie des moyennes est celle de certaines lois étrangères. Mais, il y a ici un problème économique distinct du problème juridique.

Pour les autres, enfin, elle sera la valeur de remplacement de l'objet réquisitionné. Cette théorie a été transportée du domaine des dommages de guerre dans celui des réquisitions. Cela est singulier en l'espèce. Néanmoins il est certain que la réparation des dommages causés par la guerre et celle des sacrifices imposés par la réquisition ont des points de contact entre elles.

2^o *Les Textes.* — Le texte de l'art. 2 de la loi de 1877 est fort simple, et ne prévoit que trois exceptions énumérées d'ailleurs par la loi elle-même.

Mais lorsqu'on en vient à l'application, la difficulté d'interprétation apparaît tout de suite.

Que faut-il entendre par valeur représentative d'une prestation. Comment doit-on calculer cette valeur ?

3^o *La théorie générale des rapports de l'individu et de l'Etat base nécessaire d'une théorie juridique de la réquisition.* — Il faut remonter aux principes du Droit public français qui n'admet pas que les obligations de l'Etat vis-à-vis des particuliers dans le cas où sa responsabilité est engagée, soient régies par les règles du droit privé applicables seulement aux rapports des particuliers entre eux.

On est donc amené à examiner la façon dont l'Etat procède quand, pour remplir ses multiples fonctions, il est contraint de prendre à l'individu son bien.

Voyons quelques exemples :

Le Code rural du 21 juin 1898 prévoit que lorsque les animaux d'un particulier sont abattus par suite d'épidémie, l'indemnité accordée ne représente qu'une fraction de la valeur de l'animal. Ici, il y a donc part de sacrifice net pour le particulier.

La loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété par l'exécution des travaux publics décide que la valeur des matériaux extraits du terrain occupé sera appréciée, abstraction faite, en somme, des perturbations économiques causées par les travaux publics entrepris. C'est donc ici la théorie de la valeur moyenne qui triomphe.

L'expropriation pour cause d'utilité publique présente certainement des ressemblances avec la réquisition. Mais il y a néanmoins entre ces deux institutions des différences essentielles qui font qu'on ne peut les assimiler l'une à l'autre au point de vue du règlement de l'indemnité.

D'abord la réquisition, à l'inverse de l'expropriation, peut porter sur tout ce qui est nécessaire à l'armée. Elle peut s'appliquer à tout (décret du 23-24 août 1793) et la valeur réelle des meubles démesurément accrue par la fluctuation des cours commerciaux de guerre ne peut être calculée aussi aisément que celle des immeubles. Cela n'avait pas échappé aux auteurs de la loi de 1877.

Enfin la loi de 1841 est une loi des périodes normales, la loi de 1877 au contraire, une institution des périodes anormales et de crise, comme l'a dit M. Olivier Martin « une institution de guerre et de Salut public » Il faut généraliser et dire qu'en temps de crise l'Etat est armé de pouvoirs extraordinaires dépassant les pouvoirs ordinaires de puissance publique, témoin une loi du 3 mars 1822 sur la police sanitaire qui refuse parfois toute indemnité pour le préjudice causé au particulier.

« La loi de 1877 renferme en elle-même ses principes propres d'interprétation. »

La réquisition, institution de guerre ne peut s'accommoder des règles de l'expropriation.

4^o *La nature des réquisitions d'après quelques législations étrangères*¹. — Cet examen est capital quoi qu'on en puisse croire; il élargit la question, situe à leur vraie place les idées essentielles, permet de dégager des «types de catégories juridiques», éclaire enfin la législation française elle-même.

Les législations étrangères envisagées sont les législations allemande, italienne, autrichienne. La législation allemande est d'autant plus importante à connaître, qu'elle a puissamment inspiré notre loi de 1877.

De cet examen, il résulte que la valeur allouée à titre d'indemnité est basée sur des moyennes de prix en général antérieures aux années de guerre.

De la législation comparée on tire cette idée très nette non seulement que l'Etat n'est pas traité comme les particuliers, qu'il ne peut l'être, mais qu'il n'est même pas traité comme dans les autres institutions.

La réquisition constitue un droit « *sui generis* », dérive d'un « *jus singulare* ».

5^o *La nature de la Réquisition d'après la législation française antérieure à la loi du 3 juillet 1877*². — Cet exposé ne porte que sur la période partant de la Révolution française et sur les textes qui visent l'indemnité et sa fixation.

1. Ces législations seront examinées ultérieurement.

2. Nous avons donné un exposé et une analyse des lois et décrets de cette période dans notre première partie; nous n'y revenons pas.

L'auteur insiste sur ce fait qu'il y a quelques grandes méthodes générales d'indemnisation qui ont été tour à tour employées (le système légal des moyennes ou des forfaits, le système du prix courant au jour de la réquisition constaté par les mercuriales, le système de l'évaluation administrative faite directement ou par l'intermédiaire d'une commission).

De cette constatation il résulte que la dette de l'Etat est fixée d'une façon tout à fait originale le plus souvent par des moyennes forfaitaires ou des évaluations de commissions, abstraction faite des causes anormales de hausse, et qu'enfin on ne se réfère aux mercuriales que lorsqu'il n'y a pas de commissions ou d'évaluation administrative, vu l'impossibilité qu'il y a alors de procéder autrement. En un mot le système des commissions est incompatible avec celui des mercuriales ou du cours commercial.

Les auteurs de la loi de 1877 ont insisté sur ce point, qu'il ne fallait pas abandonner les droits du Trésor, et ils voient dans la réquisition « le moyen de ne pas laisser les approvisionnements aux hasards du marché et aux aléas de la spéculation ». Ils ont clairement attribué une importance capitale aux commissions d'évaluation dans la fixation de l'indemnité; ils ont dit que la commission devrait se baser, pour évaluer l'indemnité sur les éléments les plus divers, selon les cas particuliers, en tenant compte des circonstances locales ou autres » et que les prestataires pourraient

contester l'indemnité allouée en invoquant précisément devant la justice, « l'opinion de la commission ».

« La commission est le pivot autour duquel tournent toutes les questions relatives à la fixation de l'indemnité » dit M. Larnaude ; cette contestation exclut formellement la considération unique du cours commercial « fluctuant surtout en temps de guerre ».

6° *La Loi actuelle.* — L'art. 2 de la loi de 1877 est général ; dans trois cas spéciaux seulement, la loi de 1877 indique la mesure de la valeur en matière d'indemnisation, qui est respectivement dans ces espèces (le prix de revient, le prix commercial courant, le tarif forfaitaire ou le prix budgétaire).

Ces dispositions ne doivent pas être étendues à la mesure de l'indemnité dans les cas généraux réglés par l'art. 2. On ne peut argumenter *a similibus a pari* mais on ne peut surtout argumenter *a contrario* car, ici il n'y a pas de règle générale posée.

Nature juridique. — En résumé, le droit de réquisition est un « *jus singulare* ».

Indemnisation. — Il faut, avant tout, se baser sur l'avis de la commission et l'autorité judiciaire doit, lorsqu'elle est saisie, employer pour évaluer l'indemnité, la méthode que la loi de 1877 elle-même a imposée à la commission. L'opinion de la commission constitue en justice une forte « présomption » que l'indemnité

par elle allouée est bien représentative de la valeur.

L'évaluation doit être faite ainsi en tenant compte de tous les éléments de la valeur, mais jamais d'un seul exclusivement (fut ce *a foriori* le cours commercial) et en rectifiant ceux qui sont « faussés par la spéculation. »

Au point de vue moral enfin, l'auteur termine par une judicieuse et émouvante comparaison entre les prestataires et les sinistrés de guerre et dit : « qu'à l'heure où tant de sang coule, où tant de familles sont en deuil, où les destins de la France sont en jeu, *il ne sied peut-être pas de revendiquer avec trop d'âpreté les droits de la propriété.* »

REMARQUES SUGGÉRÉES PAR L'EXAMEN DES TROIS THÈSES PRÉCÉDENTES

Nature juridique.— Toutes ces thèses admettent la nature juridique *sui generis* mais la première, celle de MM. Lafon et Bonnecase est moins explicite, ne se sépare pas aussi nettement de l'expropriation au point de vue théorique que celles de MM. Claro et Larnaude et discute à l'inverse de celles-ci la notion économique de la valeur. Celle de M. Claro insiste davantage que les deux autres sur les prestations de service personnels et les caractères de l'expropriation. Celle de M. Larnaude est basée sur une étude historique qui la rend plus

motivée que les deux autres; elle est de plus fonction d'une théorie générale des rapports de l'Etat et des particuliers qu'elle développe et qu'elle illustre d'exemples frappants. La thèse de M. Claro qui fait parfois appel à l'idée de « contribution en nature » de sacrifice impossible à réparer complètement, paraît présenter quelques points de contact avec la thèse de l'impôt. Toutes font intervenir l'idée d'une institution anormale de crise, de guerre, de Salut public.

Indemnisation : MM. Lafon et Bonnecase préconisent, par la valeur normale et moyenne, un système d'évaluation basée sur une moyenne de la valeur des années d'avant guerre, quitte à augmenter ensuite cette valeur.

MM. Claro et Larnaude au contraire, repoussent toute considération unique, exclusive d'un seul élément de la valeur (prix commercial, de revient, valeur moyenne), mais préconisent l'examen de tous les éléments non faussés, afin d'obtenir une valeur « réelle » représentative de la prestation. Ce dernier système triomphera par l'arrêt de Cassation du 6 mars 1917. On le voit, la méthode de calcul n'est pas la même dans les deux cas, mais les principes généraux d'indemnisation sont au contraire identiques : exclusion du cours commercial pur et simple, exclusion d'un bénéfice exagéré, en tout cas, considération d'une valeur « objective » obtenue abstraction faite

des causes anormales de hausse avec possibilité conséquente d'un sacrifice net pour le prestataire.

Au point de vue pratique les deux systèmes se rencontrent; la « valeur » obtenue par des calculs différents sera souvent la même dans les deux méthodes.

Remarque. --- Il importe de signaler la thèse de Doctorat de M. Lutendu (Paris 1920) : « la valeur et l'indemnité de réquisition militaire » qui se place surtout au point de vue de l'indemnisation et qui après un exposé clair, précis, exact, des principaux systèmes se rallie au point de vue de la nature juridique à la thèse de M. Larnaude de l'acte *sui generis* et au point de vue de l'indemnisation à l'arrêt de 1917 dont l'application pratique n'a d'ailleurs pas été envisagée,

Deuxième Sous-Section. — La Thèse de l'administration de la guerre

Nous avons vu que l'administration centrale n'avait pas eu, pendant très longtemps, de thèse générale officielle sur la nature juridique mais seulement sur l'indemnisation. Cependant, elle finit par comprendre la nécessité d'une unification.

La théorie de l'acte *sui generis* quelquefois soutenue par l'Intendance locale admettait soit le système du prix de revient objectif, soit celui de la valeur normale

ou moyenne ou de systèmes similaires, abstraction faite des causes de hausse factice, avec ou sans exclusion d'un petit bénéfice. Mais cette théorie est peu discutée; elle constitue le plus souvent une simple affirmation. Nous verrons que, même avant l'arrêt du 6 mars 1917, la jurisprudence l'a parfois admise.

La thèse générale officielle de la direction du Contrôle portant à la fois sur la nature juridique et l'indemnisation est celle qui a été élaborée à l'occasion du premier pourvoi en Cassation jugé par la Cour suprême dans son arrêt du 6 mars 1917. Le meilleur exposé, à la fois le plus clair et le plus méthodique que je connaisse, plus juridique que la thèse elle-même, se trouve justement dans le rapport de M. le Conseiller à la Cour de cassation Feuilloley, conseiller rapporteur dans l'affaire Erichsen et Rothe contre l'Etat, ayant donné lieu à l'arrêt du 6 mars 1917. Nous donnerons ici un résumé de la partie de ce rapport qui expose l'argumentation du pourvoi ¹.

1. L'arrêt de Rennes objet du pourvoi est du 18 janvier 1916 par conséquent, c'est bien avant le 6 mars 1917 que la direction du Contrôle a construit sa théorie générale, mais elle l'a réservée pour ainsi dire. Elle n'est devenue officielle dans l'administration qu'à partir de l'arrêt du 6 mars 1917 qui la sanctionne. Construite afin de déterminer un arrêt de principe, elle est bien la thèse officielle, fondamentale de l'administration, telle qu'elle doit pouvoir être soutenue en justice pour la France entière.

THÈSE DU POURVOI DE L'AFF. ERICHSEN ET ROTHE¹.

Nature juridique.— La réquisition n'est pas une vente forcée (ces deux mots d'ailleurs jurent ensemble); elle implique, pour le particulier, le fait d'obéir sans discussion possible aux injonctions de l'autorité militaire, exécutoires au besoin par la force.

La réquisition n'est pas davantage un genre d'expropriation pour cause d'utilité publique. Entre ces deux institutions aucune assimilation n'est possible. L'expropriation comporte une procédure longue, compliquée, compatible seulement avec les périodes paisibles, une indemnité toujours préalable et « juste » comportant le dédommagement intégral du préjudice causé.

La réquisition, au contraire, s'appliquant aux biens comme aux services, comporte une main-mise immédiate sur la prestation requise, n'admet qu'une indemnité jamais préalable et seulement : « représentative de la valeur ». Elle joue principalement dans les périodes tragiques en vertu de considérations primordiales de salut public.

La loi de 1877 est une « véritable loi de guerre », comme les lois sur la conscription, l'état de siège. Cette loi indépendante de toute autre se suffit à elle-même, trouve en elle-même et dans son cadre anormal et tragique ses propres principes d'interprétation et

1. Cette affaire sera examinée avec l'arrêt du 6 mars 1917.

d'application. Elle déroge au droit commun, aux principes supérieurs de Droit Public posés par la Déclaration des droits de 1789 et appliqués par la Constitution de 1791 et l'art. 545 du Code civil. Loi de guerre, elle impose à ceux qui la subissent de véritables charges justifiées par des raisons supérieures de salut public.

Indemnisation. — Tout cela posé, comment convient-il d'interpréter les termes de l'art. 3 de la loi « indemnité représentative de la valeur » ? il faut interpréter d'un seul tenant tout ce membre de phrase et non pas séparément chacun des termes indemnité et valeur.

La « valeur » à prendre en considération est à la fois :

1^o La valeur *actuelle* au jour de la réquisition. Ce qu'elle peut avoir été auparavant, ce qu'elle sera dans l'avenir ne doit pas entrer en ligne de compte ;

2^o La valeur *objective* intrinsèque, abstraction faite de ce qu'elle peut représenter du fait de conditions particulières ou extraordinaires et du fait de raisons subjectives personnelles au possesseur.

D'après ce qui précède il est aisé de comprendre que le cours commercial pur et simple au jour de la réquisition ne peut être retenu comme base de la valeur.

En effet, en temps de guerre et de perturbations économiques profondes, sur un marché raréfié, le cours commercial est faussé :

1^o par des causes normales (diminution de la pro-

duction; augmentation contraire de la demande; difficulté des transports etc...).

2° Mais aussi par des causes anormales (accaparement; spéculation facile inspirée par l'esprit de lucre; intermédiaires nombreux cherchant à prélever de gros bénéfices etc...).

Mais le plus souvent il n'est pas possible de distinguer entre ces causes anormales artificielles et ces causes normales de hausse. Les causes anormales, artificielles, faussent la valeur intrinsèque réelle seule due. Il n'y a « réellement » pas de cours commercial en temps de guerre.

Aussi, le juge doit-il dégager le caractère artificiel fictif du cours commercial du temps de guerre, ne le considérer que comme simple élément d'appréciation et ne jamais le retenir exclusivement comme base d'évaluation.

Aussi, abstraction faite des causes anormales de hausse, doit-on raisonner, à titre d'exemple, comme le Conseil d'Etat en son arrêt du 11 janvier 1917 sur la réquisition de l'usage des navires par l'autorité maritime.

« Considérant que les intéressés soutiennent que l'indemnité qui leur est due ne peut être calculée que d'après les cours du fret au jour de la réquisition; mais considérant que ce mode d'évaluation qui serait rationnel en temps de paix, a cessé de l'être depuis que les prix des frets ont été favorisés par le fait même des

opérations de guerre et par l'exercice du droit de réquisition dans l'intérêt de la défense nationale; qu'en effet la hausse continue des cours depuis septembre 1914 n'est due que pour partie à un renchérissement de la main-d'œuvre et des matières premières et qu'elle correspond pour le surplus à un bénéfice supplémentaire que les armateurs parviennent à réaliser grâce à la réduction du nombre des navires disponibles à l'insuffisance de leur tonnage eu égard aux demandes du commerce et de l'industrie. »

PARALLÈLE SUCCINCT ENTRE CETTE THÈSE ET LES
TROIS THÈSES DE DOCTRINE PRÉCÉDEMMENT
ANALYSÉES.

Nature juridique.— Comme conclusion les thèses sont identiques. La thèse administrative cependant est moins motivée, mais insiste plus fortement sur la réquisition loi de guerre, ressemblant à la conscription et à l'état de siège. Enfin, ce n'est que contrainte et forcée qu'elle aborde ce problème de la nature juridique.

Indemnisation. — Dans les deux cas, il y a : constatation des causes anormales de hausse du temps de guerre qui ne doivent pas avoir d'influence sur la « valeur » considérée à l'exclusion du cours commercial

comme base unique de l'indemnité, affirmation d'un sacrifice net pouvant être imposé au prestataire.

Mais, et cela se conçoit, l'administration à la fois juge et partie dans sa propre cause, fait surtout œuvre négative; elle proscriit le cours commercial demandé par les prestataires, mais se préoccupant beaucoup moins des éléments positifs qui entreront dans le calcul d'une indemnité qu'elle a à payer après qu'elle en a eu fixé le maximum, ne construit pas une théorie générale d'indemnisation. Ce qui préoccupe surtout et à bon droit d'ailleurs l'administration, c'est la sauvegarde de ses droits, de ses intérêts, qui se confondent d'ailleurs avec ceux du Trésor public.

Les thèses doctrinales au contraire sont forcément plus désintéressées (la Doctrine n'étant pas partie au débat) et enfin plus générales, plus complètes. Elles font non seulement œuvre négative en proscrivant de l'indemnité ce qui doit en être banni, mais aussi font œuvre positive en disant ce que l'indemnité doit comprendre.

La doctrine a inspiré directement l'administration mais celle-ci a puisé dans celle-là ce qui lui était indispensable pour la défense de ses droits, et rien de plus.

LA NOUVELLE THÈSE OFFICIELLE ADMINISTRATIVE DANS SON APPLICATION.— La Cour de cassation dans son arrêt du 6 mars 1917, ayant admis la théorie de la direction du Contrôle, cette dernière va officiellement

recommander à tous les organes administratifs dépendant d'elle d'observer les nouveaux principes d'indemnisation. D'abord, avant toute chose, il ne faut pas que le cours commercial ou les mercuriales constituent la base exclusive de l'indemnité, car la réquisition n'est pas un contrat de droit commun. Enfin, il faut faire abstraction, dans le calcul de l'indemnité, de la hausse provoquée par « toutes les conséquences imputables à l'état de guerre¹ »

Les directives qui précèdent sont rappelées dans une instruction interministérielle très importante du 31 octobre 1917 « relative à la constitution et au fonctionnement des diverses commissions d'évaluation et de la Commission centrale des réquisitions. » (*J.off.* du 21 novembre 1917).

Le contrôle prend plus ou moins en main le règlement de toutes les réquisitions.

L'arrêt du 6 mars 1917 est envoyé à tous les services régionaux du contentieux.

Mais au point de vue de l'application pratique des nouveaux principes, il est à noter que l'administration ne proscriit pas complètement la considération de tout bénéfice en matière de réquisition; elle proscriit seulement le bénéfice exagéré, tenant à certaines

1. Nous le verrons, la Cour de cassation paraît être, théoriquement du moins plus sévère pour le prestataire que l'administration. Cette dernière ne faisait abstraction que des causes anormales de hausse du temps de guerre. La Cour suprême fait abstraction de toutes les causes imputables à l'état de guerre.

conséquences anormales de l'état de guerre. En voici quelques exemples très nets : Dans les départements existent des commissions de ravitaillement présidées par un membre civil mais sous l'autorité supérieure du sous-intendant (prévues par la loi de 1877 et des lois postérieures, elles étaient constituées dès le temps de paix pour fonctionner à la mobilisation). Ces commissions opèrent pour le compte de l'armée de deux façons (ravitaillement en bétail et denrées) :

1^o Par achat dit à « caisse ouverte » ;

2^o Par réquisition.

Dans l'achat à caisse ouverte, le prix est payé tout de suite au vendeur ; il est fixé selon des tarifs du ministre à l'intérieur ou du généralissime dans une grande partie de la zone des armées.

Dans la réquisition, on opère comme à l'ordinaire.

Pendant très longtemps, les « prix » fixés par les tarifs et payés pour les achats à caisse ouverte, librement, contractuellement effectués sont supérieurs aux « indemnités » de réquisition par définition même ; ils comportent une petite part de bénéfice absolument exclue de l'indemnité de réquisition sous l'empire de la théorie du prix de revient.

Mais dès 1918 après l'arrêt du 6 mars 1917, on décide que l'indemnité de réquisition pourra atteindre comme limite supérieure le taux des prix fixés pour les achats à caisse ouverte. On le voit, il y a égalité possible entre l'indemnité de réquisition et un prix quasi-commercial

d'achat, donc part de petit bénéfice dans l'indemnité de réquisition. Et cela se justifie fort bien.

Tout d'abord, théoriquement, d'après la nouvelle thèse de l'administration sanctionnée par l'arrêt du 6 mars 1917, ce que proscriit la nouvelle théorie de la valeur « réelle et normale », c'est la *considération exclusive du cours commercial* faussé par des causes anormales de hausse du temps de guerre, affectant « fictivement » la valeur; mais la considération des causes normales de hausse est admise, ces dernières affectant « réellement » la valeur. Cela posé reprenons notre espèce.

Le cours commercial du marché ordinaire faussé à la fois par des causes normales et anormales de hausse est rejeté. Mais le « cours commercial particulier » (s'il nous est permis d'employer cette expression) admis par les tarifs d'achat à caisse ouverte, ne présente pas les mêmes caractères; il a été fixé par l'administration et s'il est en hausse constante depuis 1914 (car les tarifs sont nombreux et toujours plus élevés) s'il comprend un petit bénéfice, c'est que l'administration le considère justement, réellement affecté (tel qu'elle l'établit) par les causes normales de hausse du temps de guerre (difficulté de production, de transport, de main-d'œuvre, etc...) mais non pas par les causes anormales (accaparement et spéculation) dont elle ne tient pas compte. Ce prix du tarif d'achat à caisse ouverte peut donc être pris en considération dans la fixation de

l'indemnité de réquisition. On le voit, il doit être inférieur au prix commercial ordinaire (il l'est en réalité, les tarifs le démontrent). La part de bénéfice qu'il contient est considérée comme « normale. »

Mais cela se justifie aussi fort bien pratiquement. Prix d'achat à caisse ouverte et indemnité de réquisition coïncidant en théorie d'après les propres principes de l'administration, quel intérêt pratique y a-t-il à maintenir la distinction puisque l'Etat admet, ici, le même débours pour une réquisition que pour un achat. Enfin, on a eu la pensée, très nettement manifestée, d'encourager l'agriculture et l'élevage nationaux.

Un autre exemple administratif officiel et typique de l'entrée en ligne de compte d'une part de bénéfice normal dans l'indemnité de réquisition, est la circulaire ministérielle du 25 octobre 1918 décidant que les taxes seront aussi les limites supérieures des indemnités de réquisition. Le principe est le même (la taxe comporte un petit bénéfice).

Il y aurait aussi, en matière de réquisition d'hôtels, d'établissements industriels, des exemples semblables à citer.

Bien entendu, il faut insister là-dessus, et c'est en sens inverse un point capital, ce bénéfice normal est considéré « objectivement » d'après une vue d'ensemble de prestations ou marchés de même genre et non d'après le cas particulier de chaque prestataire et la concep-

tion qu'il peut avoir du bénéfice normal ! Il peut ainsi fort bien arriver que, dans un cas particulier, l'indemnité comprenant « réellement » et « objectivement » un bénéfice normal, constitue le prestataire en perte. Les prix envisagés par les tarifs ministériels sont généraux.

Cette importante et élémentaire constatation nous amène à dire quelques mots de l'attitude que prend l'Etat en justice d'après sa nouvelle théorie. Mais ici, il convient de faire une réserve : l'arrêt du 6 mars 1917 est théoriquement plus sévère que l'administration dans le calcul de l'indemnité puisqu'il retranche de la « valeur réelle » les majorations dues « aux causes imputables à l'état de guerre ». Aussi, en justice, l'administration excipera-t-elle parfois de cet arrêt pour se montrer plus sévère à son tour. Néanmoins en pratique, comme l'arrêt laisse au juge un pouvoir souverain d'appréciation, par contre défavorable à l'administration, un certain équilibre s'établit. Il arrive très fréquemment en conséquence, que l'administration s'en tienne, même en justice, à sa propre théorie.

Le service régional du contentieux de la 3^e région à Rouen a eu à régler de très nombreuses réquisitions de denrées et marchandises d'importation,¹ opérées

. 1. Entre autres : riz, tapioca, manioc, légumes secs, produits chimiques de toutes sortes.

la plupart du temps dans le grand port du Havre, par le service du ravitaillement civil et d'ailleurs dans de déplorables conditions¹, aussi déplorables en général que ce service lui-même et ses ressortissants grands ou petits qu'ils soient ou non des personnages politiques. La loi prudente avait permis à ces manieurs inusités et incapables de réquisition de « passer » ensuite à l'autorité militaire le règlement administratif et contentieux des indemnités. Afin de ne pas rompre l'unité que doit comporter l'examen d'un procès, nous ne parlerons sommairement de ce règlement que sous la rubrique : « jurisprudence. »

Troisième Sous-Section. — La jurisprudence

I. — AVANT L'ARRÊT DU 5 MARS 1917

Généralités. — La théorie de l'acte de puissance publique *sui generis*, soutenue parfois à titre fragmentaire par les représentants de l'Intendance locale, a été admise, dans cette période, par d'assez nombreux jugements ou arrêts, soit implicitement soit explicitement.

1. La plupart de ces réquisitions civiles portaient sur des denrées (riz ou manioc) objet de contrats c. a. f. Quelquefois, il n'y avait pas d'ordre de réquisition, d'autrefois le nom du bateau n'était pas indiqué pas plus que les quantités de denrées.

Cette jurisprudence, au point de vue de l'indemnisation, rejette toujours le cours commercial pur et simple et admet soit le prix de revient objectif, soit le cours commercial rectifié, soit la valeur normale ou moyenne, soit enfin le système d'indemnisation mixte qui est déjà celui d'une part de la Doctrine et sera aussi celui de la Cour suprême (valeur réelle et normale).

Examen de quelques jugements et arrêts. — Un jugement du Tribunal civil d'Auxerre du 24 novembre 1915¹ dispose que la réquisition est avant tout une institution exceptionnelle du temps de guerre ayant sa physionomie propre, « un acte spécial de puissance publique de l'Etat ». Il insiste sur les mots « réquisition » et « prestataire ».

Au point de vue de l'indemnisation, il exclut le cours commercial « qui pendant les époques troublées où s'exerce précisément le droit de réquisition, ne correspond plus à la valeur *réelle* de l'objet, mais atteint une valeur spéculative à laquelle il importait précisément de soustraire l'Etat dans l'intérêt des citoyens ».

Il ne s'agit pas de payer une « valeur » mais « d'indemniser d'un préjudice ». Il admet le prix de la denrée « sucres » 3 mois avant la réquisition à une époque où les cours n'étaient pas encore faussés. Ce système, on

1. D. 1916, 2, 137, 3^{me} espèce.

le voit, se rattache nettement à celui de la « valeur normale et moyenne ».

Un jugement du Tribunal de la Seine du 26 juillet 1916¹ est caractéristique et très intéressant.

Au point de vue de la nature juridique il commence par exclure toute idée d'assimilation entre la réquisition, arme de guerre, spéciale aux périodes extraordinaires et l'expropriation institution normale. D'ailleurs l'une prend en considération la « nécessité publique » l'autre la simple « utilité publique ». La réquisition est une institution à part, tout à fait particulière, jouant dans des périodes où l'idée de Salut public prime tout.

Au point de vue de l'indemnisation, il repousse absolument le cours commercial faussé en temps de guerre, le prix de revient illogique et incompatible avec l'esprit de la loi; il prend en considération les prix « moyens » de marchés non encore influencés par les causes actuelles de hausse et passés par le ministère de la Guerre pour des produits similaires, prix auxquels il ajoute une légère majoration. Il sanctionne l'avis de la Commission départementale, organe très important, dit-il, dans l'économie de la loi de 1877 et présentant toute garantie d'impartialité et de compétence¹.

1. D. 1916, 2, 37, 21^{me} espèce.

1. Ce jugement attache une grande importance à l'avis de la Commission. Au fond il sanctionne cet avis sans grande discussion.

On le voit, ce système se rattache aussi à celui de la valeur normale ou moyenne.

Un arrêt de Pau du 13 décembre 1916¹ admet aussi implicitement, la thèse de l'acte *sui generis* en insistant beaucoup sur des considérations de défense nationale.

Au point de vue de l'indemnisation, il dispose tout d'abord que les prestations doivent seulement être estimées à leur « valeur juste et réelle » et « en se basant autant que possible sur les éléments d'appréciation que la spéculation n'a pas réussi à altérer ».

L'armée, par la réquisition, s'affranchit des spéculations illicites, évite les prix faussés. Il n'y a pas un seul critérium de la valeur ; il faut examiner le prix de revient, les cours, mais en temps qu'ils sont normaux, abstraction faite de la spéculation vu la « profonde perturbation économique ».

L'arrêt admet une légère majoration des offres de l'administration. C'est la thèse administrative déjà analysée, à peu de choses près.

Enfin un arrêt de Chambéry du 26 décembre 1916² admettant implicitement la thèse de l'acte *sui generis* dispose que l'indemnité doit être évaluée en tenant compte de tous les éléments de la valeur, après correction s'il y a lieu et en faisant ressortir la « valeur nor-

1. D. 1916, 2, 177, 8^{me} espèce.

2. D. 1916, 2, 177, 9^{me} espèce.

male » et non « fictive » seule due. C'est la méthode préconisée par la Doctrine et qui sera admise par la Cour de cassation.

II. — L'ARRÊT DE LA COUR DE CASSATION DU 6 MARS 1917

Cet arrêt, selon nous, ne doit pas être séparé des conclusions de M. le Procureur général Sarrut, sur lesquelles il a été rendu. Ces conclusions éclairent l'arrêt. Elles sont même indispensables non seulement à son interprétation mais à sa compréhension. D'ailleurs, à la simple lecture de l'arrêt, certaines de ses phrases sont vagues, d'autres paraissent nettement s'exclure les unes des autres : il n'en est autrement que si on fait cette lecture après celle des conclusions. Enfin, nous verrons par la suite que la Cour de cassation elle-même interprétera d'après ces conclusions son propre arrêt de principe.

Nous renvoyons donc aux conclusions qu'on trouve dans les recueils de jurisprudence de D. et de S. sous l'arrêt. Nous reproduisons l'arrêt lui-même in-extenso :

Cour de Rennes
18 janvier 1916

COUR DE CASSATION
(Chambre Civile)

AUDIENCE DU 6 MARS 1917

Présidence de Monsieur le Président FALCIMAIGNE

MINISTÈRE DE LA GUERRE

CONTRE

ERICHSEN, ROTHE & C^{ie}

ARRÊT

La Cour,

Où en l'audience publique du 20 février 1917, M. le Conseiller Feuilloley, en son rapport, en l'audience publique du 26 février 1917, MM^{es} Regray et Frenoy, avocats des parties, en leurs observations respectives, ainsi que M. le Procureur Général Sarrut, en ses conclusions et, après en avoir délibéré en la Chambre du Conseil;

Vu l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877;

Attendu que les réquisitions militaires prévues et organisées par la dite loi, en cas de mobilisation ou de guerre, *sont des actes de puissance publique* consistant dans la mainmise par l'Etat, indépendamment de tout consentement ou accord sur le prix et sans indemnité préalable, *sur les choses nécessaires aux besoins de l'armée pour suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement* : que, dépendant de la volonté seule de l'Etat, agissant pour cause de nécessité publique, elles n'ont le caractère ni d'un achat commercial ou marché de fournitures NI D'AUCUN CONTRAT DE DROIT COMMUN;

Attendu qu'aux termes de l'article 2 de la loi précitée et, sous la seule réserve des exceptions limitativement déterminées par l'article 15, toutes les prestations fournies

à l'armée donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur : que, *d'une part, cette valeur doit être appréciée à la date de la réquisition et que, d'autre part, l'indemnité corrélatrice doit être calculée en tenant compte uniquement de la perte que la dépossession de sa chose impose au prestataire et abstraction faite du (gain) qu'aurait pu lui procurer la hausse des prix faussés soit par la spéculation ou l'accaparement, soit par toutes autres circonstances imputables à l'état de guerre et notamment par l'exercice même du droit de réquisition* :

Attendu qu'à la différence de l'article 30 de la loi du 3 juillet 1877 et de l'article 12 de la loi du 22 juillet 1909, qui régissent des cas particuliers, l'article 2 sus visé n'a spécifié aucun mode légal d'évaluation des choses réquisitionnées : que, par suite, *les tribunaux ont les pouvoirs les plus étendus pour déterminer et celle valeur et l'indemnité qui en doit être la représentation, d'après tous les moyens de preuve légalement autorisés, mais qu'ils ne peuvent en prendre aucun comme base nécessaire et obligatoire de leur décision* : que, s'ils ont, en conséquence, *la faculté de faire état des avis des Commissions départementales établies par l'article 24 de la loi du 3 juillet 1877, des conditions de prix dans lesquelles les choses sont entrées dans le patrimoine du prestataire, ainsi que des mercuriales et cours commerciaux, c'est seulement comme élément d'appréciation de la valeur qu'ils déclarent, et constatent être la valeur réelle de la chose au jour de la réquisition* :

Attendu, en fait, que des qualités et des motifs de l'arrêt attaqué il résulte qu'à la suite de la réquisition pratiquée à Nantes, le 29 septembre 1914 par l'autorité militaire de deux cent quatre-vingt-sept quintaux de sucre Maurice n° 3 appartenant à Erichsen, Rothe et Co, cette Société a introduit contre l'Etat une demande en paiement de la somme de cent soixante mille quatre cent soixante-

sept francs quarante huit centimes correspondant, outre les frais de fourniture de sacs, au prix de cinquante-quatre francs le quintal d'après le cours commercial pratiqué sur la place de Nantes au jour de la réquisition; qu'il a été fait offre par l'Intendance de celle de cent vingt-quatre mille huit cent huit francs correspondant au prix d'acquisition par les demandeurs des sucres réquisitionnés augmenté des frais de transport, manutention, magasinage et autres;

Attendu qu'après avoir déclaré que « si l'Intendance, a l'avantage, par la réquisition, de s'assurer la disposition des objets sur lesquels elle porte, elle ne peut, au demeurant se présenter, au point de vue du prix à payer, que comme un acheteur ordinaire », l'arrêt attaqué décide « qu'il y a lieu de rechercher ce qu'était devenue normalement la valeur des sucres à l'époque où, l'Intendance s'en est portée acquéreur par la réquisition » et commet, avant faire droit, trois experts avec « mission de déterminer cette valeur, qui doit constituer l'indemnité, sur la base du prix courant des sucres Maurice n° 3 pratiqué à cette date sur la place de Nantes »; attendu qu'en assimilant ainsi, au point de vue du prix à payer, l'Etat à un acheteur ordinaire et en faisant du prix courant, non un simple élément d'évaluation, mais la base exclusive et nécessaire de l'indemnité, l'arrêt attaqué a faussement appliqué et, par suite, violé le texte visé au moyen.

Par ces motifs.

Casse et annule l'arrêt rendu entre les parties par la Cour d'appel de Rennes le 18 janvier 1916. Renvoie devant la Cour d'appel de Caen.

Caractères essentiels de l'arrêt. — Réflexions
inévitables que sa simple lecture suggère¹:

NATURE JURIDIQUE

1^o *Caractères négatifs*. — L'arrêt met nettement en relief certains caractères négatifs de la réquisition militaire : ce n'est pas un contrat, elle n'a du contrat aucun caractère; elle est tout l'opposé de lui.

Mais il ne dit pas explicitement que la réquisition n'est pas une expropriation. Les conclusions le disent au contraire explicitement. Il ne dit pas non plus qu'elle n'est pas une institution incompatible avec l'idée qu'impliquent l'impôt ou le service militaire; les conclusions ne proclament pas non plus cette compatibilité du moins formellement.

2^o *Caractères positifs*. — La réquisition est un « acte de puissance publique » motivé par la « nécessité publique » portant : « sur les choses nécessaires aux besoins de l'armée pour suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement². »

1. Il ne s'agit pas ici d'une interprétation personnelle proprement dite ni surtout d'une critique, mais de simples observations qu'on ne peut éviter de faire.

2. Nous n'attachons pas grande importance à ces derniers termes, reproduits de la loi de 1877. Cela ne veut pas dire que la réquisition soit un moyen exceptionnel en temps de guerre puisqu'alors, les moyens ordinaires ne suffisent jamais.

Ces caractères positifs de la nature juridique sont, on le voit du premier coup d'œil, vagues et incomplets : Ils sont vagues parce qu'il n'est rien dit de précis sur l'acte de puissance publique qu'est la réquisition ; les actes de puissance publique sont très nombreux ; est-elle un acte original distinct de tous les autres ou peut-elle se ramener à d'autres actes de puissance publique parfaitement déterminés ? Le mot nécessité publique lui-même est trop vague pour justifier implicitement l'acte *sui generis*. Sur ce point, au contraire, les conclusions sont extrêmement nettes et affirment avec de grandes précisions le caractère d'acte *sui generis*.

Ils sont incomplets parce que la réquisition ne porte pas seulement sur des choses mais sur des services personnels. Les conclusions ne commettent pas cette erreur.

On le voit, sur la nature juridique, l'arrêt lui-même est beaucoup moins précis que la doctrine ou l'administration. Néanmoins, les conclusions conformes s'accoutument fort bien de tous ses termes et ne laissent pas de doute sur la thèse de l'acte « *sui generis* »

INDEMNISATION

« Valeur » base de l'indemnité : C'est la « valeur réelle » « de la chose au jour de la réquisition ».

C'est cette valeur réelle que l'indemnité allouée doit représenter.

Il faut commencer selon nous par faire cette constatation, sans cela les termes « l'indemnité corrélative doit être calculée en tenant compte uniquement de la perte que la dépossession de sa chose impose au prestataire » pourraient laisser croire que l'indemnité dédommage le prestataire de la perte effective, personnelle, que lui cause la dépossession. Ce qu'on doit, c'est la « valeur réelle » qu'a la chose du prestataire à l'époque de la réquisition. On suppose qu'à cette époque, la chose a dans son patrimoine « réellement » cette « valeur », la réquisition étant censée causer au prestataire, par la dépossession de la chose, la perte de cette « valeur réelle ». On répare cette perte causée par la dépossession en lui assurant cette valeur réelle en numéraire. Mais on ne tient aucun compte de la valeur supplémentaire que peut avoir la chose indépendamment de la valeur réelle seule due. Le plus souvent, sur nos marchés libres, en temps de guerre, cette valeur supplémentaire pourra exister en plus de la valeur réelle, comme représentation de la chose. Pour le prestataire, abstraction faite de la réquisition, au jour de la réquisition, la seule valeur numériquement mesurable qu'il conçoit de sa chose est la valeur d'échange commerciale à ce jour ; pour lui, donc, lorsque la réquisition le dépossède, c'est cette valeur commerciale qui sort de son patrimoine, donc qu'il « perd ». Or,

1. Perdre est pris dans son sens véritable. On perd une chose quand on l'avait et qu'on ne l'a plus.

souvent, valeur commerciale d'échange = valeur réelle plus valeur supplémentaire. Donc, valeur réelle = valeur commerciale moins valeur supplémentaire. Donc, dans ce cas, la valeur réelle allouée est plus petite que la valeur commerciale qu'a en fait la chose pour le prestataire, dans son patrimoine, sur nos marchés libres. Donc, on ne rend pas au prestataire ce que vaut pour lui la chose sur le marché. On ne compense pas la perte qu'on lui a fait subir. Le prestataire est donc en perte.¹

On voit par la lecture de la suite de l'arrêt que cette valeur supplémentaire dont on ne tient pas compte, dont on fait « abstraction » est celle qu'a créée la hausse des prix « faussés » par l'accaparement, la spéculation, toutes les circonstances de guerre et même enfin la réquisition.

Il ne faudrait donc pas croire que les mots « abstraction faite du gain » signifient que si le prestataire ne recevra pas de bénéfice, il ne sera pas non plus en perte, après avoir reçu indemnité. Nullement. Nous avons vu que le prestataire peut être effectivement en perte. S'il en était autrement, le mot « valeur réelle » au jour de la réquisition n'aurait pas de sens. Prenons, en effet, des exemples : Un individu achète, le 20 juin 1917, après cinq à six reventes successives une tonne de charbon 180 fr. (prix faussé par la spéculation des

1. Nous ne tenons pas compte de la valeur d'usage qu'a la chose pour le prestataire. On ne peut en tenir compte ; cette valeur n'est pas socialement mesurable.

intermédiaires); le même jour on réquisitionne ce charbon. Le prestataire perd à ce jour 180 francs. Certainement on ne lui allouera pas ce prix faussé, mais peut-être 100 francs seulement. Au demeurant il perdra effectivement en fin de compte 80 francs puisque le même jour il a déboursé 180.

D'un autre côté, si les causes de hausse faussant-la valeur réelle ont profité au prestataire, on n'en tiendra pas compte non plus, on fera « abstraction » du gain que le prestataire eût ainsi réalisé.

Par exemple, un, particulier, (ouvrier, fonctionnaire, qui n'a pas de frais généraux à l'occasion de son travail¹) a une provision de charbon de une tonne achetée en période normale et à des prix non faussés à une valeur réelle de 100 fr. La réquisition intervient mais, à ce jour, la valeur effective commerciale de ce charbon (valeur réelle plus valeur supplémentaire haussée) est de 180 fr. La présence de la valeur supplémentaire faussée du charbon représente pour le particulier une plus-value de 80 fr., en tout cas un gain d'autant s'il vendait ce jour-là. De cette plus-value, de ce gain éventuel, l'indemnité de réquisition fait abstraction.

On ne fait pas en principe abstraction dans l'indemnité de toute plus-value, de tout gain éventuel pour le prestataire, mais seulement de ceux qui lui procureraient les causes de hausse faussant les prix. L'in-

1. Cela pour simplifier la situation et le calcul.

demnité basée sur la valeur réelle, peut procurer effectivement, dans l'espèce, un gain au prestataire, si ce dernier (étant posé pour simplifier qu'il n'a pas de frais) a acheté meilleur marché que la valeur réelle.

La valeur subjective qu'a la chose, pour le prestataire n'est jamais à considérer.

Mais, on le voit, une question capitale se pose : quelles sont les causes de hausse faussant les prix, déterminant une part supplémentaire de la valeur qu'il faut distinguer afin de ne pas l'ajouter à la valeur réelle seule due. L'arrêt en énumère trois nettement : la spéculation, l'accaparement, l'exercice du droit de réquisition. Mais, et ceci est incertain et troublant, il ajoute « toutes autres circonstances imputables à de guerre » comment faut-il comprendre ce dernier membre de phrase ?

Faut-il lire :

1^o *Toutes* les circonstances imputables à la guerre directement ou indirectement sans distinction (parmi elles raréfaction de la main-d'œuvre, diminution de la production, augmentation de la demande, crise des transports; ou, 2^o *parmi* les circonstances imputables à l'état de guerre, *toutes* celles qui sont de même nature de même genre que la spéculation, l'accaparement, la réquisition, anormales comme elles.

La distinction a une immense importance. La première interprétation, argument de texte évidemment, même a des conséquences désastreuses pour le pres-

tataire, le coût général des choses ayant déjà plus que doublé en 1917. Ce n'est d'ailleurs pas la thèse de l'administration dans son pourvoi qui considère ces premières circonstances comme des causes anormales affectant « réellement » la valeur. A partir de 1919 la Cour suprême elle-même repoussera cette première interprétation, certainement influencée par les circonstances économiques.

La deuxième interprétation est plus vraisemblable à coup sûr. Elle a triomphé, il n'en pouvait être autrement.

Elle ne tient compte que des causes anormales de hausse ne découlant pas forcément de l'état de guerre et influençant fictivement la valeur; c'est la thèse administrative.

MÉTHODE QUE DOIT SUIVRE LE JUGE POUR ÉVALUER L'INDEMNITÉ.

Le juge a « les pouvoirs les plus étendus » pour déterminer la valeur réelle. Il ne doit la baser *a priori* sur aucun élément tel que prix de revient, cours commercial, avis des commissions. De tous ces éléments il doit seulement « faire état comme élément d'appréciation ». On voit, qu'en pratique, le juge sera souverain puisqu'il pourra déclarer avec « ses pouvoirs les plus étendus » que l'indemnité qu'il alloue représente la « valeur réelle au jour de la réquisition »

valeur qu'il « déclare et constate être » malgré l'apparence contraire de tel ou tel élément qu'il pourra soit admettre, soit repousser. Cette synthèse d'éléments retenus, formant cette valeur réelle, peut être à l'abri de toute censure de la Cour suprême, lorsqu'elle est censée ne pas être faussée par les causes de hausse dont on doit faire abstraction¹.

Théoriquement donc, cet arrêt est draconien pour les prestataires; pratiquement ses effets peuvent être singulièrement atténués sinon presque abolis, par la grande indépendance qu'il laisse au juge. Il peut, on le conçoit aisément, s'accommoder de divers systèmes d'indemnisation.

COMMENTAIRES DOCTRINAUX

Les commentaires doctrinaux de l'arrêt ont été nombreux. Nous avons examiné déjà ceux qui, en même temps qu'ils critiquaient l'arrêt, en profitaient pour construire aussi des théories générales sur la nature juridique et l'indemnisation. Nous dirons quelques mots maintenant de la façon dont cet arrêt a été jugé et interprété en lui-même, tant au point de vue de la nature juridique qu'à celui de l'indemnisation.

1. Bien entendu l'arrêt ne prévoit aucune indemnisation pour les conséquences indirectes de la réquisition, le manque à gagner. La question ne s'est même pas posée.

Nature juridique. — L'arrêt ayant sanctionné la théorie de l'acte de puissance publique présumé *sui generis*, par définition très élastique, les commentateurs soutiennent toujours des théories plus précises que l'arrêt ne contredit pas et dont il peut peut-être s'accommoder (expropriation, charge publique).

C'est ainsi que M. Naquet dans sa note au S. 1917 1.9, déjà examinée, soutient la thèse de l'expropriation et ne fait pas grief à l'arrêt de la combattre.

M. Berthélémy dans son article : « La justice et les réquisitions militaires » de la *Revue politique et parlementaire* du 10 mai 1917 n'abandonne pas sa thèse de l'expropriation et soutient que la réquisition n'est pas un impôt, une charge publique (sauf logement et cantonnement) car il n'y a pas vraiment de péréquation des charges. Il semble raisonner comme si la Cour suprême avait admis implicitement cette thèse de la charge publique ou impôt avec sacrifice net. Il dit qu'il faut avant tout sauvegarder la justice et l'équité et les droits méconnus des particuliers.

A l'inverse MM. Olivier Martin et Ambroise Colin se réjouissent de l'arrêt et lui distribuent des louanges.

M. Olivier Martin dans sa note parue au S. 1917 1. 13 et déjà citée remarque que l'arrêt a posé des principes généraux tout à fait satisfaisants, mais que, sur l'invitation de son procureur général, il n'a pas construit une théorie générale précise de la réquisition militaire. Mais M. Olivier Martin juge ces principes essentiels

tout à fait compatibles avec sa thèse de la charge publique de l'essence du service militaire et de l'impôt qu'il soutient encore et développe avec une fermeté et une vigueur de plus en plus remarquables. La réquisition est une charge : « elle n'admet ni décision ni *limite* ! parce que dans son application fondamentale en cas de mobilisation générale elle est une indispensable mesure de salut public à quoi tout est subordonné ». Elle est en marge des principes ordinaires fondamentaux de notre droit public parce que c'est une institution de guerre. La réquisition est « une prérogative *régalienne* et une charge d'intérêt national en temps de guerre ». Elle comporte, à n'en pas douter, pour le prestataire, une part de sacrifice net définitif « le prestataire doit subir une charge d'intérêt national et faire un sacrifice pour le bien de tous ». Et M. Olivier Martin développe cette idée que la réquisition ne viole pas délibérément le principe de l'égalité devant les charges publiques¹. Enfin il dit très nettement « le droit de réquisition confère à l'Etat une prérogative qui est à mettre sur le même plan, quoiqu'elle en diffère dans son aménagement actuel, que le service militaire et l'impôt ».

M. Ambroise Colin, dans son article de la *Gazette des Tribunaux* du 5 avril 1917 déjà examiné, se félicite de l'arrêt qui pose des directives très caractéristiques,

¹. Nous reviendrons sur cette interprétation.

il en attend des résultats certains. Il prétend qu'il n'est pas un « arrêt de déception » Il développe sa thèse de « la réquisition service » du temps de guerre, pouvant pour des raisons de salut public, être imposée à tous avec part de sacrifice. M. Rolland dans son étude de la *Revue du Droit Public et de la Science politique* de 1917, déjà examinée, admet la thèse de l'acte de puissance publique de la réquisition tel que la conçoit la Cour suprême. Il dit que sa définition est « lourde », trop exclusivement « négative », mais enfin qu'elle est « exacte ».

Indemnisation. — M. Berthélémy dans son article cité plus haut qualifie l'arrêt du nom « d'arrêt de confusion ». Il est contradictoire et incompréhensible dit-il, pose en principe que la valeur doit être évaluée à la date de réquisition mais abstraction faite de certains éléments qui sont incorporés à elle; l'arrêt prétend indemniser de la perte causée au jour de la réquisition, ce qu'il ne fait pas, puisqu'il apprécie cette perte non à sa valeur effective mais à une valeur théorique, injuste et de plus impossible à connaître. Le cours commercial est le seul critérium logique et juste selon M. Berthélémy.

M. Naquet estime de même que la Cour suprême a tort de prescrire avec tant de netteté la considération du cours commercial critérium essentiel de la valeur.

Ce sont là des opinions combattant les conclusions

de l'arrêt sur l'indemnisation; les opinions qui les adoptent sont elles-mêmes complexes et variées au point de vue de la mesure de la valeur.

M. Ambroise Colin prétend que l'arrêt peut s'accommoder de deux systèmes d'indemnisation : celui du prix de revient, celui de la valeur normale ou moyenne.

M. Olivier Martin reconnaît que l'arrêt ne fera pas cesser les controverses en matière d'indemnisation, mais qu'il a déjà rendu un immense service en proscrivant le cours commercial pur et simple. L'indemnité pourra parfois ne pas réparer la perte causée au prestataire. Il faut calculer « strictement » l'indemnité et faire varier la solution d'après les principales hypothèses envisagées. Dans une réquisition de denrées chez le producteur, il faut plutôt retenir le prix de revient qui, ici, est plus juste que la valeur normale ou moyenne et qui a des chances d'être dégagé des causes anormales, fictives de hausse. Dans une réquisition, chez un intermédiaire, le prix de revient, on le conçoit, ne peut constituer qu'un maximum qui sera rarement atteint, car ce prix peut avoir été faussé par des « ventes par filières ». De même l'intermédiaire peut avoir acheté à n'importe quel prix soit par impéritie, soit par esprit de spéculation pour stocker, et faire encore monter un prix dont il espère profiter; ici le juge doit s'enquérir des détails de l'opération et de la situation d'ensemble du prestataire; vu ces

considérations on réparera plus ou moins complètement la perte qu'il subit. Si la valeur réelle est moindre que le prix de revient, on corrige ce dernier. Dans une réquisition de services personnels on doit seulement le « salaire normal » payé dans la profession. Dans une réquisition de terrains on doit la valeur locative « moyenne » du terrain, non pas toujours celle que le propriétaire peut en retirer; enfin on doit aussi la valeur de la récolte si l'exploitation est empêchée. Dans les réquisitions d'établissements industriels, la situation est très complexe : dans certains cas lorsque toute l'exploitation a été absorbée par l'Etat et que l'industriel est complètement dépossédé de ses moyens de travail, une indemnité calculée seulement sur la valeur locative, la location du matériel, les frais, l'amortissement, serait insuffisante puisqu'on n'en priverait pas moins ainsi l'industriel du légitime produit de son travail qu'on l'empêche de continuer. Il faut compenser cette perte, rémunérer l'industriel par une indemnité correspondant à un gain « normal » s'il ne peut s'employer ailleurs.

La note de M. Le Fur sur l'arrêt du 6 mars 1917, et sur les jugements qui en font la première application est au S. 1917, 2, 65. Elle commente favorablement deux jugements des tribunaux de Nantes et du Havre dans des affaires de réquisition de rhum (jugements que nous retrouverons). A cette occasion elle développe les principes d'indemnisation posés par la Cour suprême.

me et donne la marche à suivre pour le calcul de l'indemnité.

On ne peut retenir le prix de revient seul, pas plus que le cours commercial, qui, d'ailleurs, souvent, se confondent avec le jeu des spéculations (par exemple on a vu des denrées passer en un mois ou deux, de 100 fr. à 500 francs ! Et le cours général du rhum de la Martinique de 105 francs en octobre 1915 est de 600 francs environ au milieu de 1917).

Ce qu'il faut prendre en considération, pour le calcul pratique et possible de l'indemnité, c'est le cours commercial mais après que, par discussion, par comparaison avec d'autres éléments, il a été ramené au taux normal à la « valeur réelle et normale » qu'il aurait, abstraction faite seulement des causes indirectes, anormales, injustes de hausse découlant indirectement de l'état de guerre mais non des causes directes, normales, inévitables provoquées par la guerre.

On peut ainsi, pour déterminer pratiquement cette valeur, employer deux méthodes de calcul différentes :

1^o Ou prendre pour base le cours en principe normal de 1914 et le majorer, compte tenu seulement des causes normales de hausse provoquées par la guerre ;

2^o Ou, inversement, prendre pour base de calcul le cours commercial au moment de la réquisition, l'analyser, extraire de lui des éléments dus à des causes anormales de hausse, et retenir la différence comme valeur réelle et normale.

III. — LA JURISPRUDENCE A PARTIR DU 6 MARS 1917.

Généralités.— Nous ne dirons rien, dans l'examen de cette jurisprudence, sur la nature de la question juridique. L'arr. du 6 mars 1917 admettant la thèse de l'acte de puissance publique sans grande précision permet naturellement à la jurisprudence subséquente une très large interprétation : la théorie du contrat est seule condamnée formellement et explicitement par l'arrêt lui-même; celle de l'expropriation ne l'est que par les conclusions du Procureur général. La première, en conséquence ne sera plus jamais formulée, la seconde ne le sera plus que tout à fait exceptionnellement, mais la Cour suprême ne la condamnera par ses nouveaux arrêts que lorsqu'elle aura exclusivement admis le cours commercial. A part ces deux genres de défenses catégoriques, les Cours et Tribunaux vont impunément préciser, à peu près comme ils l'entendent, la nature de l'acte de puissance publique et même ramener ce dernier à d'autres types déterminés précis ou vagues (charge publique, contribution forcée, impôt, service, sorte de contribution en nature à la défense nationale, genre particulier et spécial d'expropriation pour cause de Salut public, obligation qui a le caractère d'un service public et d'un devoir national, droit *sui generis*, *jus singulare*, œuvre de salut public dont chacun doit comporter sa juste part, etc.).

On le voit, toutes ces épithètes dont chacune s'accommode, dans la suite, des motifs du système théorique d'indemnisation de la Cour suprême, souvent reproduites par ces décisions de justice, n'ont pas grand intérêt. Nous n'insisterons pas.

Mais le système de la nature juridique acte de puissance publique, susceptible d'innombrables interprétations, va engendrer un système d'indemnisation non moins diversement compris et appliqué. Il ne pouvait en être autrement, mais il est intéressant de montrer, au point de vue pratique, combien restent divergentes les méthodes d'indemnisation employées par les tribunaux et combien le manque d'unité est encore flagrant. Nous examinerons d'abord la jurisprudence des Cours et tribunaux et ensuite celle de la Cour de cassation elle-même interprétant son propre arrêt de principe.

1^o JURISPRUDENCE DES COURS ET TRIBUNAUX.

Remarques générales. — Pour résoudre le problème de l'indemnisation, les juges avaient à interpréter ou à comprendre dans l'arrêt de cassation des passages fondamentaux dont nous avons signalé l'énorme importance.

Tout d'abord, les causes de hausse qui faussent la valeur réelle et dont il faut faire abstraction sont-elles toutes celles qui dérivent de l'état de guerre ou simplement celles qui n'en sont que les conséquences possi-

bles et anormales, mais non directes et inévitables ? Si on adopte la première opinion, la valeur réelle sera le cours de 1914 et alors, en 1919 et 1920 on allouera au prestataire, 3, 4, 5, 10 fois moins peut-être, selon le cas, que ce que vaut effectivement, commercialement, la chose au jour de la réquisition. C'est au demeurant l'application de la valeur « normale et moyenne » dans son sens strict. Les juges, dans leur immense majorité, ont repoussé cette conception ; à l'heure actuelle même, aucun d'eux ne se rallie à cette théorie. Il a été admis que les seules causes faussant la valeur réelle et dont il fallait faire abstraction étaient seulement des causes anormales résultant indirectement mais non forcément et directement de l'état de guerre (par exemple, l'accaparement, la spéculation exagérée, car la spéculation simple est naturelle dans le commerce, les nombreux intermédiaires), tout ce qui tient par exemple à l'exaspération de l'esprit de lucre que la guerre développe évidemment en fait, mais qu'elle ne devrait pas développer. On le voit, un certain élément moral est pris en considération. On n'a pas osé faire supporter au prestataire toutes les conséquences de la guerre. En pratique la discrimination entre les causes anormales et normales de hausse sera souvent fort délicate à opérer. Le cours commercial au jour de la réquisition est un bloc dont il faut, après examen d'autres éléments, extraire la valeur provoquée par les causes anormales de hausse, si l'on veut

avoir la valeur réelle à retenir et provoquée en partie par les causes normales de hausse. Mais la distinction entre la hausse normale et anormale étant fort difficile, on risque, si on cote trop haut la hausse anormale et sa valeur, au détriment forcé de la hausse normale et de sa valeur, de réduire arbitrairement la valeur allouée supposée « réelle », mais qui ne l'est plus, vu l'erreur commise. Cette erreur, très facile à commettre étant funeste au prestataire déjà si *handicapé*, les juges tendent franchement à considérer comme normales toutes les causes de hausse en général, à ne plus réduire ou fort peu le cours commercial, qui est ainsi alloué comme indemnité.

L'arrêt de Cassation dit ensuite qu'il faut tenir compte « uniquement de la perte causée par la dépossession » de la chose. Logiquement d'après l'arrêt (ou sinon ce dernier est incompréhensible) on ne peut réparer cette perte que, eu égard à la valeur réelle qu'elle enlève au prestataire. Sinon, si on comprend qu'on lui rembourse le prix de revient de sa chose dans tous les cas, il faut éliminer la considération fondamentale de la valeur réelle au jour de la réquisition, valeur qui n'est pas forcément celle du prix de revient. Néanmoins, beaucoup de juges ont admis qu'il fallait s'efforcer (pour réparer avant tout la perte causée par la dépossession), de rembourser le prix de revient; alors, pour ne pas encourir la cassation et ne pas violer l'arrêt qui, de plus, défend la considéra-

tion exclusive du prix de revient, on déclare que le prix de revient est normal, en l'espèce, et se confond avec la valeur réelle. Ainsi beaucoup de tribunaux attachés depuis longtemps au système du prix de revient ont pu y rester fidèles.

Cette dernière constatation nous amène à dire quelques mots de la marche générale que le juge doit suivre pour calculer l'indemnité et des éléments qu'il doit examiner pour en former une synthèse qui sera la fameuse valeur réelle. Nous avons vu que cette marche est indiquée par l'arrêt du 6 mars 1917 et que pour s'en écarter théoriquement un arrêt encourait la cassation.

Il est défendu au juge de prendre *a priori* et exclusivement un seul élément pour base de la valeur (élément tel que : prix de revient, cours commercial, avis de la commission par exemple).

De ces éléments il doit « faire état », les peser, les comparer mais à titre d'appréciation seulement.

Il peut après comparaisons, pointages, critiques, rectifications, « retenir » soit la combinaison de tous les éléments, soit de quelques-uns, soit l'un deux seulement, mais n'est « lié » par aucun d'eux.

Il a les « pouvoirs les plus étendus ». Il n'est, on le voit, lié par rien. Par conséquent un juge habile pourra évoluer à son aise dans le cadre immense des directives de la Cour suprême et retenir après examen et comparaison, dans sa décision, l'indication numérique des

valeurs que lui aura fourni n'importe lequel des éléments qu'il a considérés, à charge seulement pour lui de proclamer que cette valeur allouée n'est pas faussée, qu'elle est réelle¹ au jour de la réquisition et doit être en conséquence allouée.

Aussi, l'examen qui va suivre va nous le prouver, en pratique, la jurisprudence a peu changé depuis l'arrêt du 6 mars 1917 qui devait être pour tous comme les « tables de la loi » ; elles sont si vastes ces tables, que, lorsqu'elles sont gênantes, il n'est nul besoin de les briser comme fit le prophète : il suffit d'y écrire à la suite de ce qui y est déjà ce que l'on désire y voir figurer et le tour est joué.

La méthode théorique d'évaluation a seule réellement changé ; la méthode pratique est restée la même à peu près.

Les juges ont conservé leurs systèmes préférés, prix de revient, prix commercial, valeur normale ou moyenne avec leurs combinaisons ou modalités, systèmes qui depuis déjà longtemps et le plus souvent admettaient l'élimination des prix commerciaux exagérés. Le changement n'a pas été grand.

1. La jurisprudence en général a adopté le mot valeur « réelle et normale » ou même valeur « normale » tout simplement afin de bien spécifier qu'elle n'est pas affectée par les causes anormales de hausse. On le voit, ce terme n'est pas synonyme de celui de valeur normale ou moyenne.

EXAMEN D'ARRÊTS ET DE JUGEMENTS

Système de la valeur normale ou moyenne. — Il a été sanctionné à l'état pur par la jurisprudence, à titre tout à fait exceptionnel. Il en était ainsi d'ailleurs avant l'arrêt du 6 mars 1917.

Un jugement du Tribunal civil de la Seine du 13 juin 1918¹ conforme à la thèse du sous-intendant représentant l'Etat est à citer.

Il s'agissait d'une réquisition de voie Decauville. Le tribunal sanctionne l'offre de l'Etat 7.000 (prix d'avant guerre moins usure plus les frais) et repousse la demande de 20.000 au prix actuel. Dans les motifs il est dit que le prix commercial de guerre est faussé, que partant il doit être rejeté et que de plus le fait du remplacement, le préjudice causé à l'exploitation, hypothétiques, ne doivent pas être retenus.

Ce jugement est typique mais n'a pas fait école, nous le verrons.

Valeur normale ou moyenne. — Un jugement du Tribunal de Dieppe de janvier 1290 (affaire magasins généraux du Tréport) a sanctionné aussi très nettement la théorie de la valeur normale et moyenne en allouant pour une réquisition d'occupation de

1. *Gaz. du Pal.*, 1918-19, 1, 353.

bâtiments de 1915 à 1917, une valeur intermédiaire entre celle de la valeur locative officielle des contributions directes et les prix commerciaux de location pour les mêmes immeubles de 1912, 1913, 1914.

Système du prix de revient et de ses modalités. —

Beaucoup de tribunaux y sont resté attachés. Ils déclarent que le prix de revient n'est pas faussé et répare la perte que la dépossession de la chose cause au prestataire.

Un arrêt d'Aix du 29 mars 1917 (*Revue du Droit Public et de Science Politique* de 1917 p. 306) alloue le prix de revient plus les frais généraux. Cet élément dit-il n'est pas faussé à son époque, tandis que le cours commercial spéculatif est à rejeter ainsi que le bénéfice qui en résulterait.

De très nombreux jugements du Tribunal du Havre¹ statuant sur des réquisitions de denrées d'importation, malgré des apparences théoriques contraires, s'attachent très nettement, en pratique, au système du prix de revient qu'ils sanctionnent presque inmanquablement lorsque le prestataire a acheté la denrée réquisitionnée embarquée ou non, après des ventes par filières, *a fortiori* lorsqu'il a acheté directement. Cette valeur est déclarée être normale et réelle non faussée par l'accaparement et la spéculation dont on a fait abstraction. On indemnise de la perte que cause la dépossession

1. Pour la période 1918-19 seulement nous insistons sur ce point.

de la chose. On affirme ce principe fondamental, dit-on. En matière de réquisition, pas de perte, pas de gain. Ce principe sera appliqué de force à tous les cas particuliers qui devront s'adapter à lui coûte que coûte; on se réclame de l'arrêt du 6 mars 1917 avec une motivation très habile qui, il faut le reconnaître est le plus souvent inattaquable et ne peut, malgré le désespoir de l'administration, donner lieu à un pourvoi s'il y a confirmation en appel. (Un exemple typique est une affaire Trouvay et Cauvin : réquisition de clous anglais¹ et une affaire similaire : Aff. Savourat, jugement du 19 juin 1920).

De très nombreux jugements du ressort de la Cour de Rouen ont pratiquement sanctionné la thèse du prix de revient, ou du coût de production, du prix d'achat avec ou sans petit bénéfice supplémentaire (réquisitions de bétail). La Cour de Rouen, la plupart du temps, a confirmé.

PRÉCISIONS SUR QUELQUES MOYENS EMPLOYÉS PAR CERTAINS TRIBUNAUX DU RESSORT DE ROUEN.

Le Havre. — Pour les réquisitions de denrées d'importation dans le port du Havre¹, l'avis de la commission départementale foncièrement incompétente pour

1. Il serait trop long de décrire ici dans le détail la méthode employée. Il faudrait analyser de longs jugements interlocutoires et définitifs et des rapports d'experts. Il suffit de marquer les résultats.

de telles évaluations ne préoccupe personne, ni l'Intendance, ni le prestataire ni le tribunal. Ce dernier ordonne toujours une expertise afin de déterminer la valeur; il le fait par un jugement qui donne mission aux experts (scrupuleusement dans les termes de l'arrêt de Cassation du 6 mars 1917 en les reproduisant même), de rechercher la valeur du prix de revient au lieu d'origine, des frets et frais, du cours commercial au jour de la réquisition « abstraction faite de la hausse provoquée par la spéculation, etc. » et de dire, selon eux, à quoi correspond la valeur réelle. Or, les experts trouvent presque toujours que le prix de revient n'est pas faussé, qu'il n'est en hausse que du fait de causes anormales non dues à l'accaparement ou à la spéculation, qu'il en est de même pour les frets (guerre sous-marine) et qu'il y a lieu de continuer d'allouer ce prix avec frais généraux, comptes de banque, etc. Le tribunal entérine le rapport d'expert par une motivation très habile où il est dit qu'après avoir opéré d'après l'arrêt de cassation, après avoir rejeté *a priori* la considération exclusive d'un seul élément, les avoir examinés tous, en avoir fait état, il y a lieu d'allouer les prix fixés par les experts non faussés par la spé-

1. Nous visons seulement ici la manière de faire du Tribunal du Havre en 1919 au moment où nous plaitions devant lui, comme chef du contentieux de la 3^e Région.

culatlon, l'accaparement et représentant au jour de la réquisition la valeur réelle seule due. Si, à l'audience dans la plaidoirie on ne démontre pas au tribunal une vente par filière avant ou après le contrat c. d. f. faussant le prix de revient, ou même, s'il ne vous suit pas sur ce point, et si la Cour pénétrée des mêmes idées, confirme, le jugement ainsi motivé est à peu près inattaquable en droit et ne peut donner lieu à un pourvoi. Un jugement motivé dans ces conditions (Aff. Trouvay-Cauvin : réquisition de clous anglais) a été confirmé par la Cour de Rouen en 1920. (Et cependant les prix des clous, payés en Angleterre étaient beaucoup plus chers que les prix courants du commerce usités là-bas à l'époque de l'achat; les prix décomptés et soi-disant part du fret et de l'assurance de guerre étaient intolérablement exagérés¹).

Depuis 1920 la jurisprudence du tribunal du Havre se modifie. Dans une récente affaire (Pelliot : réquisition de formol) un jugement du 19 juin 1920 a cassé un rapport d'expert sanctionnant sans discussion suffisante le prix de revient du formol à New-York au jour de l'achat augmenté de fret et frais divers.

Yvetot. — Dans des réquisitions de bovins, le tribunal civil d'Yvetot accordait en 1919, après rapport d'expert (expertise ordonnée et jugement rendu avec la même motivation générale respectant scrupuleuse-

1. Nous reconnaissons d'ailleurs que le prix de revient est basé indiscutablement sur un principe très équitable.

ment et habilement les attendus de l'arrêt du 6 mars 1917) : le prix d'achat du bétail plus les frais de nourriture au pacage et à l'étable plus les frais divers de gardiennage, de vétérinaire etc... plus une sorte d'amortissement contre les risques de non-engraissement, plus les frais généraux, plus la rémunération du capital. Quelquefois ce total ne s'éloignait guère du cours commercial au jour de la réquisition. Le plus souvent cependant il était loin de l'atteindre et se rapprochait assez sensiblement de l'indemnité offerte par l'Etat.

Adoption de l'avis de la Commission départementale ou de l'offre de l'Etat. — Les tribunaux adoptent assez rarement cet avis, arbitrairement et sans discussion réelle et sérieuse des autres éléments de la valeur. Cela se voit cependant ; on peut notamment citer en exemple d'arrêt rendu sans discussion réelle et véritablement sérieuse de l'avis de la commission, un arrêt de Paris (6^e chambre) du 9 juin 1917 (*Gazette du Palais*, 18 juillet 1917) et aussi un jugement du Tribunal civil de Dinan du 18 novembre 1917 (*Gazette du Palais* du 18 décembre 1917) qui majore légèrement les offres administratives sans réelle justification.

SYSTÈME DU COURS COMMERCIAL CORRIGÉ¹, RECTIFIÉ OU DE SES MODALITÉS

C'est le système le plus en vogue dans la jurisprudence. Il était déjà très florissant, on s'en souvient, avant l'arrêt du 6 mars 1917. Le raisonnement par lequel est découverte en l'espèce, la valeur réelle, a été mis en lumière par M. Le Fur; nous l'avons déjà signalé. On part du cours commercial au jour de la réquisition, considéré comme faussé par des causes anormales dont il faut faire abstraction. On réduit ainsi sa valeur, et la valeur restante est « réelle et normale »; c'est elle que l'on alloue. Comme causes normales et anormales sont difficiles à séparer, ce système on le voit, est très élastique, et, poussé à l'extrême, peut permettre l'allocation du cours commercial pur et simple.

Un premier exemple à citer est l'arrêt de la Cour de Caen statuant comme Cour de renvoi sur l'affaire *Erichten et Rothe* à l'occasion de laquelle fut rendu l'arrêt du 6 mars 1917. L'arrêt de la Cour de Caen reproduisant d'abord les motifs de la Cour de cassation, éliminé le prix de revient, puis dissèque le cours commercial faussé par la spéculation, en élimine la plus-value anormale, et le rectifié en tenant compte à titre d'élément d'appréciation de l'avis « très im-

1. — Au jour de la réquisition.

portant » de la Commission départementale. Pratiquement la base du raisonnement est le cours commercial corrigé, après examen et comparaison.

Un arrêt de Nancy, du 15 mars 1917 (*Gazette du Palais* 14 avril 1917) retient le cours commercial rectifié sans bénéfice.

Un arrêt de Bordeaux du 28 mars 1918 (*Gazette du Palais* 30 avril 1917), dans une hypothèse très complexe de réquisition d'établissement industriel, proclame, que le prestataire, s'il ne doit pas faire de bénéfice ne doit jamais être en perte. Il retient comme prix considéré, les prix commerciaux rectifiés, dépouillés de ce qu'ils ont de factice.

Un autre arrêt de Bordeaux du 21 mars 1917 (*Gazette du Palais* 11 mai 1917) déclare que ce qui est dû, c'est la valeur « réelle normale stricte » de la marchandise et pas celle qui résulte d'un cours commercial faussé par la spéculation et il réduit ce cours arbitrairement afin d'obtenir la valeur qu'il alloue.

Un arrêt de Paris (6^e Chambre) du 6 juillet 1917 (*Gazette du Palais* 8 août 1917) élimine le prix de revient qui ne constitue pas logiquement la valeur de la chose au jour de la réquisition et qui ne doit pas préjudicier à l'Etat, s'il est trop élevé et faussé : « les achats qu'a pu faire le prestataire à des conditions désavantageuses, ne peuvent préjudicier à l'Etat. » Il rectifie le cours commercial faussé par des causes anormales et le ramène au cours des marchés de gré à gré inter-

venus entre l'Intendance et les commerçants. Cet arrêt est la meilleure preuve qu'on peut interpréter fort logiquement l'arrêt de la Cour de cassation en ne tenant aucun compte du fait que le prestataire sera effectivement ou non en perte.

D'un autre côté, même si le prestataire est effectivement en perte après l'indemnité allouée, cette indemnité peut néanmoins être considérée comme comportant objectivement une part de bénéfice *in abstracto*, un gain non proscrit puisqu'il n'est pas faussé par l'accaparement ou la spéculation, puisqu'il est inclus dans la valeur réelle entièrement due.

Ainsi, dans l'espèce, supposons que le prestataire a acheté 200, prix de revient faussé, non dû, qui n'est pas la valeur réelle.

La valeur réelle est estimée à 160 et allouée comme indemnité. Effectivement le prestataire perd 40 *in concreto*.

Mais objectivement *in abstracto*, il n'en est pas ainsi puisqu'à la date de la réquisition cette valeur réelle que l'on alloue est égale au cours de certains marchés comportant pour les vendeurs une part de bénéfice, comme tous les marchés libres. Ce gain, comporte le cours du marché (part de la valeur réelle) non faussé, ou n'en fait pas abstraction. Au contraire le cours de 200 supérieur de 40 à la valeur réelle eût comporté pour le prestataire *in abstracto* qui eût acheté à 160, un gain haussé de 40. C'est ce gain *in abstracto* « qu'aurait

pu procurer... la spéculation... » dont on fait abstraction.

Objectivement, pour un prestataire considéré *in abstracto*, la valeur réelle allouée comme indemnité peut comporter un petit bénéfice; mais effectivement pour un prestataire déterminé, dans une prestation déterminée, cette valeur réelle n'en comportera un que si ce dernier a acheté ou produit à un prix inférieur à cette valeur.

L'indemnité de réquisition peut donc parfois conférer à tel prestataire un bénéfice, causer à tel autre une perte. L'achat plus ou moins heureux du prestataire est sans influence. La compensation de la perte de la dépossession, effectuée eu égard à la valeur réelle, est envisagée *in abstracto*: elle est toujours complète *in abstracto*. Elle peut ne pas l'être *in concreto*¹.

Un arrêt de Nancy du 27 février 1919 (*Gazette du Palais* 1919 2. 306) confirme encore cette manière de voir. Il commence par repousser le prix de revient du prestataire exagéré et faussé, qui ne constitue pas la valeur réelle. Il dit : celui qui achète à un prix démesuré « fait une opération aléatoire » dont il supporte les conséquences; il ne peut « se faire indemniser par le Trésor de la perte subie. » Il rectifie le cours

1 Selon nous, l'arrêt du 6 mars 1917 est inintelligible si on ne l'interprète pas, ou plutôt si on ne le « comprend » pas si on ne le « lit » pas ainsi.

commercial faussé en l'espèce (vin) par de nombreux intermédiaires.

Un arrêt de la Cour de Chambéry du 19 mai 1918 (*Gazette du Palais* 1918-19 1. 554) dans une réquisition de voie Decauville, et à l'inverse du Tribunal de la Seine dans une espèce analogue (*supra* p. 286), proscriit la valeur normale et moyenne du matériel avant la guerre. Il prend pour base de calcul le cours commercial actuel diminuée de la valeur représentant l'usure et de la valeur due à hausse factice.

Des arrêts qui prennent pour base les prix commerciaux, rectifiés, n'admettent pas la considération du manque à gagner, du bénéfice futur incertain qui ne se serait peut-être pas réalisé, si la réquisition n'avait pas eu lieu. Ils n'admettent pas le préjudice *indirect* qui d'ailleurs n'a jamais été envisagé en principe en matière de réquisition.

Par exemple, un arrêt de Nancy du 25 octobre 1919 (*Gazette du Palais* 24 janvier 1920), dans une réquisition d'hôtel par le Service de santé, repousse bien comme base d'évaluation la valeur locative fictive telle qu'elle est établie par le fisc, d'après le système de la valeur normale et moyenne. Il prend pour base la valeur commerciale compte tenu des améliorations réalisées par l'hôtelier mais ne comprend pas le bénéfice soi-disant manqué, car, dit-il, ce bénéfice eût pu ne pas se réaliser du fait de la guerre, de l'éloignement de la garnison, du dépeuplement de la ville, etc..

De même, la Cour de Bourges par un arrêt du 1^{er} mai 1918 a décidé que la réquisition du matériel d'un industriel ne donne pas droit à la réparation du préjudice causé par le non-fonctionnement de l'usine.

Des jugements du Tribunal civil de Belfort du 29 juillet 1919 (*Gazette du Palais* 1919 2. 270) et du Tribunal civil de Nantes du 18 juillet 1918 (*Recueil de la jurisprudence de Nantes* 1918. 1. 287) admettent les mêmes solutions dans le cas de réquisitions d'établissements industriels.

SYSTÈME DU COURS COMMERCIAL NON RECTIFIÉ

Pratiquement il ne paraît pas incompatible avec l'arrêt du 6 mars 1917. Les juges qui l'appliquent doivent être assez avisés pour déclarer que ce cours n'est pas considéré *a priori* comme seul élément d'appréciation, mais qu'après examen, comparaisons, analyses, il a été retenu de préférence aux autres éléments parce qu'il n'est pas faussé par l'accaparement, la spéculation, ou autres causes anormales de hausse, mais dû seulement à une hausse normale, et qu'il représente la valeur réelle, compensant, au jour de la réquisition, la perte que cause la dépossession.

Ce cours commercial au jour de la réquisition, est alloué quand on considère comme normales toutes les causes de hausse. Inversement, pour parler un langage

mathématique, on pourrait dire que le cours commercial est la « limite » vers laquelle tend le cours commercial rectifié lorsque les causes anormales de hausse peu à peu éliminées tendent elles-mêmes vers zéro.

Ainsi un arrêt de la Cour d'appel de Bourges qui a été confirmé par un arrêt de Cassation du 24 juin 1919 (*Gazette des Tribunaux*, 8 novembre 1919) admet comme valeur réelle le cours commercial des porcs au jour de la réquisition en hausse de 200 % sur celui d'avant guerre. Après avoir examiné tous les éléments il déclare que ces cours ne sont pas faussés par la spéculation ou tout autre cause anormale mais simplement par les conséquences directes et inévitables de la guerre (diminution du cheptel; raréfaction de la main-d'œuvre, etc.).

Cet arrêt est typique et d'autres jugements ou arrêts ont suivi dans ce sens, sanctionnant le cours commercial, afin de ne pas causer une perte au prestataire par l'allocation de la valeur qualifiée de « réelle ». Il y a depuis 1919 un mouvement très net dans la jurisprudence qui tend de plus en plus à sanctionner le cours commercial. En somme le principe : « Pas de gain mais pas de perte *in concreto* pour le prestataire » tend à s'accommoder de celui de la valeur réelle et normale.

Un arrêt de Bordeaux du 22 juillet 1919 (*Recueil de la Jurisprudence de Bordeaux* 1918-1919, 231) sanctionne même ce principe, d'ailleurs préalablement

affirmé par lui, d'une façon beaucoup plus énergique en admettant la thèse du cours commercial de remplacement qui, pourtant même avant l'arrêt du 6 mars 1917 n'était presque jamais admise. Il s'agissait d'un matériel Decauville dont se servait un propriétaire pour son exploitation. Pour réparer sa perte il doit acheter un autre matériel : l'indemnité allouée doit le lui permettre. Cela est fort logique lorsqu'on admet le principe : pas de perte *in concreto*.

D'autres arrêts sont encore plus caractéristiques du courant qui entraîne de plus en plus la jurisprudence vers le cours commercial.

Dans une réquisition d'établissement industriel, un arrêt de Dijon du 14 mai 1918 confirmé par la Cour suprême (Réq. 9 février 1920) admet l'entrée en ligne de compte des prix commerciaux purs et simples dans le calcul de l'indemnité.

Enfin un arrêt de Bourges du 27 janvier 1920 (*Gazette du Palais* 8 juin 1920) admet non seulement le cours commercial au jour de la réquisition mais encore le manque à gagner, ce qui est tout à fait exorbitant. (Il s'agit d'une réquisition d'animaux en cours d'engraissement : la Cour admet que la réquisition cause ici au prestataire une perte supplémentaire en le privant brusquement de la plus-value éventuelle que l'engraissement eût certainement procuré aux animaux et elle majore, de ce fait, les frais généraux inclus dans l'indemnité.)

2^o JURISPRUDENCE DE LA COUR DE CASSATION

C'est assez fréquemment déjà que depuis 1917 la Cour de cassation a eu à interpréter son propre arrêt de principe. Tout d'abord en 1918 se placent deux arrêts du 26 juin¹ et 9 juillet 1918². Mais ces arrêts n'ajoutent rien à celui du 6 mars 1917.

A partir de la mi-juillet 1919, au contraire, on rencontre des arrêts très intéressants qui éclairent les passages délicats de l'arrêt du 6 mars 1917.

Ainsi un arrêt du 24 juin 1919 (*Gazette des Tribunaux* du 8 novembre 1919), dont nous avons déjà parlé, sanctionne une majoration de 200 p. 100 admise par une Cour d'appel sur les prix de 1914. Il montre donc très clairement par ce seul fait, comme par ces motifs, que, seules, les causes anormales de hausse du temps de guerre « faussent » la valeur réelle et ne doivent pas être considérées. Au contraire, les causes directes et normales de hausse du temps de guerre affectent réellement la valeur et on doit en faire état dans le calcul de l'indemnité.

Dans une espèce analogue (réquisition de porcs) un arrêt du 9 février 1920 (*Gazette du Palais* 19 février 1920) valide le cours commercial au jour de la réquisition, cours qui n'est pas faussé par des causes anor-

1. Proscrit la considération exclusive du prix de revient.

2. Rappelle la méthode théorique à suivre pour le calcul de l'indemnité

males, mais seulement par des conséquences directes inévitables de la guerre (production onéreuse par exemple).

Pour justifier l'allocation du cours commercial au jour de la réquisition, peu ou pas rectifié, les juges du fait n'ont, comme nous le faisons pressentir, qu'à examiner tous les éléments et à déclarer qu'après comparaison, il ressort de cet examen que le cours commercial non faussé par des causes anormales doit être retenu comme base d'évaluation. Cela ressort nettement des passages suivants de deux arrêts de la Cour suprême : « Attendu en conséquence que loin de prendre le cours commercial du fret pour base exclusive et nécessaire de l'indemnité, la Cour de Rennes l'a retenu comme simple élément d'appréciation de la valeur *normale*¹. » (Cassation req. 28 janvier 1919 D. 1919. 1. 108. 4^e espèce).

(Dans cette espèce le cours commercial du jour de la réquisition avait été alloué sans réduction) et : « Attendu qu'après avoir examiné successivement tous les éléments permettant d'apprécier la valeur réelle du matériel requis, au jour de la réquisition, et faisant état de ces divers éléments, l'arrêt déclare que les cours invoqués ne sont faussés ni par la spéculation ni

1. Il est à remarquer que la Cour suprême emploie ce mot (*valeur normale*) à la place de valeur réelle, comme beaucoup de Cours d'appel. Cela marque bien que seule la part de valeur due aux causes anormales en temps de guerre doit être éliminée, mais pas la part de valeur due aux causes normales dans ce même temps.

par l'accaparement, ni par l'exercice même du droit de réquisition... »

« Attendu qu'en décidant dans ces circonstances de fait, qu'il avait lieu d'attribuer une indemnité se rapprochant des prix pratiqués au jour de la réquisition, la Cour d'appel de Bourges n'a fait qu'user de son pouvoir souverain d'appréciation ». (Cassation req. 17 juillet 1919. D. 1919. I. 109, 6^e espèce),

Voilà qui est typique :

Et ensuite,

CASS. 9 FEVRIER 1920. (Sur pourvoi de l'Etat, admet le cours commercial au jour de la réquisition) :

La Cour, sur le moyen unique pris de la violation de l'art. 2 de la loi du 3 juillet 1877 et des principes qui régissent les réquisitions militaires.

Attendu que le pourvoi fait grief à l'arrêt attaqué d'avoir déterminé l'indemnité due par l'Etat à Garnier et autres à raison de la réquisition d'un certain nombre de porcs, en se fondant sur les cours commerciaux au jour de la réquisition, sans déduire de ces cours ce qu'ils peuvent contenir de hausse anormale imputable à l'Etat de guerre.

Mais attendu que les Tribunaux ont les pouvoirs les plus étendus pour déterminer et la valeur de la chose requise et l'indemnité qui en doit être la représentation, qu'appréciant souverainement tous les éléments de fait qu'il leur paraît utile d'envisager pour faire cette évaluation, ils peuvent déclarer à bon droit comme le fait l'arrêt attaqué, que le cours commercial d'une marchandise au jour de la réquisition, n'étant faussé ni par la spéculation, ni par toute autre circonstance anormale et se trouvant justifié par les conditions de la production, l'indemnité due aux prestataires doit se rapprocher sensiblement de ce cours; qu'il

importe peu que les conditions de production ainsi constatée soient plus onéreuses qu'avant l'ouverture des hostilités, alors que ce fait économique n'est, comme dans l'espèce, que la conséquence générale et normale de l'état de guerre et ne peut être attribuée à une circonstance accidentelle locale, d'où il suit qu'en statuant comme il l'a fait, la Cour d'appel de Bourges, n'a violé ni le texte de loi, ni les principes visés au moyen.

Par ces motifs, rejette.

Au contraire sont cassés les arrêts des Cours d'appel qui déclarent ingénument *a priori*, que la valeur d'une chose au jour de la réquisition c'est le prix qu'elle peut être vendue et qu'il y a lieu d'allouer cette somme et un petit supplément au prestataire afin qu'il puisse acheter une chose identique et la replacer dans son patrimoine, afin de compenser la perte que lui cause la dépossession. La Cour suprême fait ici le grief suivant : « Attendu qu'en évaluant exclusivement l'indemnité d'après les mercuriales. » (Cass. civ. 5 novembre 1919. D. 1919. 1. 109 7^e espèce). (Cet arrêt il est vrai assimile la réquisition à une expropriation mais ce n'est pas pour ce motif qu'il est cassé, du moins de façon avouée, c'est parce qu'il a évalué exclusivement selon les mercuriales).

L'assimilation de la réquisition à l'expropriation n'est pas en elle-même une cause de cassation, même lorsqu'on admet comme système d'indemnisation conséquent le cours commercial au jour de la réquisition pourvu que ce cours commercial n'ait été que

« retenu » et déclaré « non faussé » après examen des autres éléments.

(Cass. civ. 18 mars 1919. D. 1919. 1. 108. 5^e espèce)

Enfin dans un arrêt (Rég. du 9 février 1920) sur un pouvoir contre un arrêt de la Cour de Pau (Aff. Weil) la Cour Suprême a interprété elle même son propre arrêt de principe du 6 mars 1916. Sur le sens dans lequel doivent être pris les termes : « perte causée par la dépossession de la chose. »

Logiquement, elle décide que le prix de revient ne doit pas être forcément remboursé. La perte réparée l'est seulement eu égard à la dépossession de la valeur réelle et normale qui n'est pas le prix de revient. La situation particulière du prestataire, non plus que ses chances de gain ou de perte *in concreto* ne sont pas envisagées. C'est là, on l'a vu, notre propre interprétation de l'arrêt du 6 mars 1917.

Ci-joint les passages les plus typiques de ce nouvel arrêt de la Cour Suprême. (A remarquer qu'au lieu de valeur réelle ou normale la Cour Suprême emploie ici le terme : « valeur intrinsèque. »)

CASS. 9 FEVRIER 1920, Pau, (Weil) :

La Cour,

Attendu que le pourvoi reproche à l'arrêt attaqué de n'avoir attribué à Weil qu'une indemnité inférieure au prix payé par lui pour l'achat de la denrée requise et d'avoir basé l'évaluation de cette indemnité uniquement sur l'avis de la commission spéciale.

Mais attendu d'une part, que l'indemnité due par l'Etat en matière de réquisition militaire doit représenter la

valeur intrinsèque de la chose requise; qu'il n'y a pas lieu de tenir compte pour son évaluation, des conditions particulières dans lesquelles la chose est entrée dans le patrimoine du prestataire, ni du bénéfice ou de la perte pouvant en résulter pour celui-ci; qu'au surplus l'arrêt constate que les tractations multipliées outre mesure dont les haricots fournis par Weil avaient fait l'objet, n'avaient pu que produire une hausse factice de cette denrée.

Attendu d'autre part, que les tribunaux ont les pouvoirs les plus étendus, pour déterminer d'après tous les éléments de preuves légalement autorisés qui leur sont soumis et la valeur de la chose et l'indemnité qui doit en être la représentation; qu'ils peuvent donc, après avoir examiné et contrôlé ces divers éléments (ainsi que l'a fait la Cour de Pau, contrairement aux énonciations du pourvoi) s'arrêter à l'un d'eux et déclarer par une appréciation souveraine que l'évaluation qui en découle est bien celle de la valeur réelle de la chose au jour de la réquisition.

Questions spéciales.

1^o *Considération du prix de la taxe.* — Nous avons vu que pour l'administration, théoriquement et pratiquement, l'indemnité de réquisition basée sur la valeur réelle et normale n'était pas exclusive d'un bénéfice non exagéré. Une circulaire ministérielle du 25 octobre 1918 a déclaré que les taxes sont les limites supérieures des prix de réquisition. Or les prix taxés comprennent un pourcentage raisonnable de bénéfice commercial.

La Cour de Cassation elle-même a sanctionné ce

principe par un arrêt du 22 décembre 1919¹ (Req. D. 1919. 1. 110. 8^e espèce). Ces décisions de jurisprudence avaient déjà statué dans ce sens.

2^o *Intérêts*. — L'indemnité de réquisition fixée par l'autorité judiciaire doit-elle comprendre des intérêts ? Sur quel taux sont-ils calculés ? A partir de quelle date courent-ils ?

Des controverses avaient surgi en jurisprudence, mais rapidement la majorité des Cours d'appel avaient réglé la question de la manière suivante :

1^o Les intérêts sont calculés au taux légal en matière civile 5 p. 100 ;

2^o Ils ne sont dûs, conformément au droit commun, que du jour, soit de la sommation de payer, soit de la demande en justice s'il n'y a pas eu de sommation de payer. (Le préliminaire de conciliation imposé par la loi de 1877 n'équivaut pas à la sommation de payer).

Un arrêt de la Cour de cassation du 9 juillet 1918 (Req. D. 1919. 1. 107. 3^e espèce) a sanctionné cette manière de voir.

DERNIER ETAT DE LA JURISPRUDENCE EN 1920

La jurisprudence, sous l'égide de la Cour suprême, tend de plus en plus à consacrer le cours commercial

1. Dans les premiers jours de décembre 1918 le Tribunal civil de Lisieux, pour une réquisition d'orge (Aff. Pilet), avait déjà sanctionné le même principe.

au jour de la réquisition, lorsqu'il n'est pas outrageusement faussé par des manœuvres de spéculation caractérisées, et cela posé, lorsque le prestataire ayant acheté à ce cours, a effectivement besoin de remplacer la chose. Lorsque le prestataire a acheté à un cours très inférieur au cours actuel, même s'il a besoin de remplacer la chose, on est un peu plus strict. Lorsqu'il s'agit d'un prestataire commerçant ou intermédiaire qui attendait simplement un gain de la chose mais qui n'est pas nécessairement obligé de la remplacer on est beaucoup moins large dans l'allocation du cours commercial.

Néanmoins, dans tous les cas on tient compte, en grande partie, des majorations des prix de guerre; quelquefois on s'accommode purement et simplement ces majorations.

On se place de plus en plus subjectivement eu égard à la situation particulière du prestataire *in concreto*, qui, en principe, ne devrait pas être en perte après avoir touché l'indemnité. La considération du prix de revient tient donc également une place importante; mais ce prix se confond souvent avec le cours commercial.

La valeur « réelle et normale » est très élastique.

L'arrêt du 6 mars 1917 est donc interprété dans un sens très favorable au prestataire. Dans l'immense majorité des cas les pourvois formés par l'Etat sont rejetés.

En résumé, ces diverses tendances sont très nettes,

et les Cours et Tribunaux ont conservé en fait leurs principes antérieurs d'indemnisation, bien qu'en apparence, un examen superficiel puisse peut-être faire croire le contraire. Au point de vue pratique l'influence de l'arrêt du 6 mars 1917 a été très faible.

RÉFORME TRÈS IMPORTANTE AU POINT DE VUE DE LA
« VALEUR » EN MATIÈRE DE RÉQUISITION MILITAIRE,
APPORTÉE PAR LA LOI DU 17 AVRIL 1919 SUR LES
DOMMAGES DE GUERRE.

L'art. 2 de la loi du 17 avril 1919 *in fine*, dispose que sont compris dans les dommages de guerre « ceux causés par les armées françaises ou alliées... soit en raison des besoins de l'occupation dans les parties du territoire qui ont été comprises dans la zone des armées, en particulier, de la réquisition, du logement et du cantonnement. »

L'habitant de la zone des armées, touché par la réquisition, peut, s'il le veut, par préférence, opter pour le système d'indemnisation prévu par la nouvelle loi sur la réparation intégrale des dommages de guerre.

On le voit, ce texte a une immense importance, puisqu'en somme, il donne droit en matière de réquisition dans une grande portion du territoire français, à l'indemnisation sur le taux de la valeur de remplacement admise en matière de dommages de guerre.

En pratique, les prestataires intéressés n'ont passouvent opté pour la loi sur les dommages de guerre, soit par ignorance, soit par crainte d'un règlement trop lent. Il est vrai que Chartres, Rouen, Provins, Vitry-le-François, Dijon, ont été dans la zone des armées !

Dégâts. — Nous laissons délibérément en dehors de notre étude la question des dégâts proprement dits, que peut parfois causer accessoirement la réquisition (dégâts de cantonnements en particulier).

Quatrième Sous-section. — Pouvoirs de la juridiction administrative en matière de réquisition.

La loi du 3 juillet 1877, repoussant les opinions bien compréhensibles du ministre de la Guerre ou du Conseil d'Etat à la fois juge et partie, a rejeté la compétence administrative et admis la compétence judiciaire pour le règlement des indemnités en cas de refus des offres de l'administration par le prestataire. Mais la loi ne parle, au point de vue de la compétence, que du règlement des indemnités; elle ne prévoit pas d'autre cas.

Or il peut arriver qu'une réquisition soit opérée illégalement, par exemple si elle porte sur les provisions de la famille pour moins de trois jours, si elle n'a pas été faite par un militaire ayant les pouvoirs légaux pour l'accomplir ou qui, hors le cas de nécessité n'a pas reçu

de délégation, si l'ordre de réquisition ne mentionne pas le nom de l'officier, si le maire n'a pas réparti les prestations entre les habitants etc...

En un mot, lorsqu'il y a illégalité ou irrégularité de l'acte lui-même, l'autorité judiciaire statuant sur l'indemnité à allouer va-t-elle pouvoir, du même coup, statuer sur cette illégalité, va-t-elle pouvoir apprécier l'acte administratif en lui même, ou au contraire, y aura-t-il question préjudicielle et le tribunal judiciaire va-t-il être obligé de surseoir à tout examen de l'affaire avant que l'autorité administrative n'ait apprécié son acte ? Le conflit devra-t-il être élevé dans ce cas ?

Pendant longtemps, l'autorité judiciaire prétendit avoir compétence générale, même pour apprécier la régularité de l'acte même de la réquisition. Des jugements et arrêts sont nombreux dans ce sens. La Cour de cassation même semblait admettre cette thèse puisque par un arrêt du 30 août 1917 (*Gaz. Pal.* 28 septembre 1917), elle a décidé qu'un ordre de réquisition portant la mention de délégation, avec les noms et qualités des déléguants et délégataires, mais non extrait du carnet à souche prévu par le décret du 2 août 1877 était néanmoins valable.

Parallèlement, le Conseil d'Etat acceptait les recours pour excès de pouvoirs formés par les parti-

1. Nous serons excessivement bref sur cette question importante, nous bornant à signaler la solution adoptée.

culiers contre les réquisitions jugées par eux irrégulières et illégales. (Arr. Cons. d'Et. 4 mai 1917. D. 1918 3. 3.)

Le conflit ne pouvait manquer d'être élevé.

Dans une espèce curieuse où il s'agissait de faute de service commise, dans l'exercice de la réquisition, par un président de Commission de ravitaillement civil délégué par l'autorité militaire et investi d'un mandat public essentiellement temporaire, le Tribunal des conflits, par une décision du 17 novembre 1917 (D. 1918. 3. 4., note de M. Porché) a décidé qu'il n'y avait pas lieu de déroger aux principes généraux du Droit administratif français tel qu'il conçoit le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires.

Les Tribunaux judiciaires n'ont compétence, d'après la loi de 1877, que pour statuer sur l'indemnité et les conséquences dommageables de la réquisition.

L'appréciation de l'acte de la réquisition en lui même et de la faute de service d'un agent de l'administration est exclusivement réservée à l'autorité administrative.

Depuis, dans des hypothèses très diverses, chaque fois qu'il y a eu, dans une réquisition, à apprécier la légalité et la régularité de l'acte, ou même l'abus ou le détournement de pouvoir commis par l'agent administratif, le Conseil d'Etat a statué. Il s'est déclaré incompétent au contraire quand la requête présentée

visait à la réparation d'un préjudice causé par un acte dommageable imputable à la réquisition et a alors affirmé la compétence des tribunaux judiciaires. (Voir: Aff. de Beaufranchet, Arr. Cons. d'Etat., 24 janvier 1919, (D., 1919, chronique 13); Aff. Demoiselle Goettelmann, Arr. Cons. d'Etat, 23 mai 1919 et aff. Geraert, 27 juin 1919, (D. 1919, chronique 27); aff. Dame Denois, Arr. Cons. d'Etat du 8 août 1919. (D., 1919, chronique 39).

L'autorité judiciaire s'est inclinée très nettement (V. Pau 11 juin 1918, *Gaz. Pal.* 1918-19, 1, 435).

Mais, au contraire, en matière de réquisitions civiles, le principe de la compétence judiciaire généralisée a été sanctionné de façon formelle par la loi du 3 août 1917 sur les réquisitions civiles, qui, dépouille absolument l'autorité administrative de toute attribution en matière d'appréciation de l'acte en lui-même. D'après cette loi, le particulier qui prétend qu'une réquisition dont il est l'objet, est illégale ou irrégulière forme opposition devant le tribunal civil; celui-ci apprécie alors cet acte administratif incriminé, peut l'annuler et même allouer au particulier les dommages et intérêts. Certains auteurs ont prétendu qu'il y avait là une grave violation de la règle de la séparation des autorités administratives et judiciaires¹.

1. M. Rolland dans un article déjà signalé de la *Revue du Droit public et de la Science politique* de 1917, p. 634. Les réquisitions civiles en temps de guerre.

Remarque.— Nous signalons pour terminer une courte étude émanant de M. Georges Renard, professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Nancy, intitulée : « la limite de la compétence des tribunaux judiciaires en matière de réquisitions militaires » parue dans la Revue du Droit Public et de la Science Politique, *in fine* année 1919. Cette étude, traite surtout des matières spéciales, où les indemnités ont été directement fixés par la loi et où l'autorité judiciaire n'a pas de pouvoir de révision ou n'a qu'un pouvoir partiel. (ex : réquisitions d'automobiles). Elle traite aussi de la question des dégâts de cantonnement mais effleure à peine la question proprement dite des pouvoirs de la Juridiction administrative. Chose curieuse, elle affirme que l'arr. du 6 mars 1917 a éteint les controverses sur la « valeur » *sed quantum mutatus ab illo* !

Appendice. — Notions succinctes sur l'indemnisation en matière de réquisition militaire dans quelques Etats belligérants.

Nous examinerons successivement :

1^o Du côté des empires centraux, l'Allemagne et l'Autriche,

2^o Du côté des Alliés, l'Italie et l'Angleterre.

1^o DU CÔTÉ DES EMPIRES CENTRAUX

*L'Allemagne*¹ : La loi allemande sur les réquisitions militaires qui a joué pendant la guerre dès la mobilisation et même dès le fameux et hypocrite « Kriesgefahrzustand », *état de menace de guerre*, du 26 juillet 1914 est la loi du 13 juin 1873² (Prestations de guerre), qui, à l'inverse de la loi française de 1877 ne joue que dans la période de guerre.

Pour le temps de paix, les Allemands ont une autre loi sur les réquisitions. Comme dans ce pays les choses relatives à la guerre sont les plus pressées, cette loi sur les « prestations de paix » est postérieure et date du 13 février 1875.

Ces lois ont inspiré les auteurs de la loi française de 1877, mais surtout, cependant, au point de vue de la main mise sur le patrimoine. Le baron Reille le reconnaît.

Loi du 13 juin 1873 sur les prestations de guerre. — Le principe de l'indemnité est posé, mais par exception, il y a cependant des prestations qui ne donnent lieu à aucune indemnité,

Le droit de réquisition est très étendu et peut s'exercer sur tout ce qui est nécessaire à l'armée.

1. Un résumé très clair et très substantiel des législations allemande, autrichienne et italienne au point de vue de l'indemnisation, a été fait par M. Larnaudé, doyen de la Faculté de Droit dans l'étude que nous avons analysée plus haut.

2. *Annuaire de législation étrangère*, 1873, p. 108.

Des prestations les plus importantes sont fournies par circonscriptions régionales créées par la loi et non par commune.

Ici, ces prestations ont un caractère régulier, normal, continu; elles subviennent aux besoins réguliers de l'armée surtout au point de vue de son approvisionnement (bétail sur pied et denrées en particulier) et constituent une charge permanente pesant dès le début de la guerre sur les circonscriptions envisagées dans lesquelles une répartition est opérée.

Au contraire, la charge des prestations destinées à faire face aux besoins urgents et imprévus des troupes retombe sur les communes.

Le système d'indemnisation prévu est en général celui de la valeur « normale et moyenne ». On fait abstraction des causes de hausse provoquées par la guerre. Les prix alloués par les indemnités sont toujours calculés objectivement, à forfait, sans tenir compte de la situation de chaque prestataire et prévus à l'avance par catégories de prestations.

Prestations régionales. — Pour le bétail sur pied, l'indemnité est basée sur les prix courants de la « localité » mais du temps de paix.

Pour les autres prestations l'indemnité est basée sur les prix moyens des dix années antérieures, abstraction faite de ceux de l'année où le cours est le plus élevé et de ceux de l'année où il est le plus bas.

Prestations communales. — L'indemnité est fixée de même, tantôt en considérant les prix du temps de paix, tantôt la moyenne des cours des dix premières années.

En résumé, c'est un système de « moyennes » et de « forfaits ».

Autriche. — La loi autrichienne sur les prestations de guerre inspirée par la pression du parti militaire allemand ressemble à la loi allemande mais elle est plus caractéristique encore au point de vue de l'indemnisation. Elle date du 26 décembre 1912².

Loi du 26 décembre 1912 sur les prestations de guerre. — L'article 1^{er} de cette loi est intéressant et montre clairement le but de la réquisition en temps de guerre. Il dit que le droit de réquisition s'ouvre quand on ne peut trouver assez vite et sans dépenses « disproportionnées » par la voie « normale » du temps de paix, les choses nécessaires à l'armée.

Voilà qui est net. On réquisitionne dans deux buts :

- 1^o Pour se procurer rapidement ce qui est nécessaire
- 2^o Pour faire des économies.

Cet article 1^{er} a au moins le mérite de la franchise.

1. On a prouvé que l'Académie de guerre de Berlin et le Grand Etat-Major allemand avaient insisté beaucoup auprès de l'empereur François-Joseph pour que cette loi fût établie.

2. *Annuaire de législation étrangère*, 1912, p. 102.

Dans tous les pays la réquisition a toujours poursuivi ce double but. On peut nier ce fait ou le passer sous silence mais il n'en demeure pas moins existant.

En principe la loi proclame le droit à indemnité. Mais cette indemnité de réquisition ne correspond pas au prix commercial de la chose au jour de la réquisition.

Elle est basée selon les cas, sur les cours moyens du marché de l'année précédente, sur une évaluation arbitraire et forfaitaire faite par ordonnance, sur l'évaluation d'une commission, exceptionnellement sur des expertises.

D'autre part, d'assez nombreuses réquisitions ne donnent lieu à aucune indemnité.

Seuls les « dommages » causés par l'exécution de la réquisition doivent être, dit la loi, réparés intégralement, ce qui laisse bien entendre qu'il n'en est pas ainsi de la perte produite par la prestation en elle-même.

2°. DU CÔTÉ DES ALLIÉS

Italie. — Ici, nous sommes en présence d'une législation récente établie en prévision immédiate de la guerre et complétée en plein conflit.

Le premier décret-loi sur les réquisitions militaires est du 22 avril 1915.

Le deuxième décret-loi du 30 octobre 1915.

En principe le droit à indemnité est proclamé. Cette indemnité doit être basée sur un « juste prix », en fait sur les dernières mercuriales du marché communal ou sur les moyennes des prix du dernier mois ou encore sur un avis des junes municipales. Mais en plus, elle ne doit jamais dépasser la moyenne des prix pratiqués dans les 30 derniers jours par : « les sociétés régulatrices des ventes de denrées et autres produits ¹. »

Ici, on prend en considération le cours commercial corrigé, rectifié.

Angleterre. — Entrée résolument dans la voie de la guerre nationale et de la guerre à outrance dès 1916 par un effort dont on n'admirera jamais assez l'intensité, l'ampleur et la portée, l'Angleterre a fait de bonne heure un large usage de la réquisition. Les réquisitions les plus importantes ont porté sur les denrées alimentaires et surtout sur les laines et les tissus.

La matière des réquisitions a été réglementée par le pouvoir exécutif à qui le pouvoir législatif avait délégué d'importantes fonctions afin de créer plus de vigueur et plus d'unité dans « l'action » nécessaire à la conduite de la guerre ².

1. V. l'art. de M. Larnaude : De l'indemnité dans les réquisitions militaires, déjà examiné, au n° 20 (*La Loi*, 15 février 1917).

2. Sur cette délégation du pouvoir législatif au pouvoir exécutif voir une très intéressante étude de M. le professeur Jèze : « Les pleins pouvoirs en Angleterre » (*Revue du Droit public et de la Science politique* de 1917).

Deux orders in council (actes du pouvoir exécutif) sont surtout importants en matière de réquisition.

Le premier de ces *orders in council* dispose que les denrées réquisitionnées devront être payées non aux prix commerciaux courants démesurément grossis mais à un prix «raisonnable» (*reasonable*), après que les intéressés auront communiqué aux autorités des pièces et des renseignements justificatifs. Ce prix raisonnable doit être fixé eu égard aux circonstances de chaque affaire, après examen.

Le deuxième acte du pouvoir exécutif plus important encore et plus caractéristique est un «*order in council*» du 15 février 1916. Il est rendu en grande partie pour accélérer l'évolution jurisprudentielle que l'on trouve trop lente.

Pour fixer le prix «raisonnable» seul dû, il y aura lieu de défalquer des cours commerciaux, la plus-value due à la hausse provoquée par les gros achats faits par l'Etat lui-même. On ne se préoccupe pas du prix commercial du marché. Pour calculer l'indemnité on se base sur le coût de production actuel¹ et le taux des bénéfices ordinairement réalisés avant la guerre. Le commerçant ou l'industriel est mis dans l'obligation de présenter ses livres².

1. Réquisitions de laines.

2. Voir l'analyse de ces deux *orders in council* dans les remarquables travaux de M. Gaston Jèze, professeur à la Faculté de Droit de Paris : « Les finances de guerre de l'Angleterre » (*Revue de Science et de législation financière*, 1916, p. 301, 362, 400).

On le voit, cette méthode combine celle du cours commercial rectifié avec celle du prix de revient majoré d'un petit bénéfice normal.

Le cours commercial pur et simple au jour de la réquisition est formellement proscrit.

TROISIÈME PARTIE

**Critique des systèmes analysés dans
la deuxième partie.**

**Essai d'une théorie générale sur la
nature juridique de la réquisition
militaire.**

CHAPITRE PREMIER

**Enseignements à tirer de l'étude historique de
la réquisition militaire et de son évolution
pendant la guerre de 1914-1918. — Son but,
sa nécessité, ses caractères essentiels et indis-
pensables.**

La réquisition militaire a été de tout temps un attribut essentiel de la force militaire, qui permet aux armées de subvenir immédiatement à leurs be-

soins. Comme le dit le baron Reille, elle est une nécessité. On a en fait un droit; elle est et sera toujours le « droit de la nécessité ». Elle est née avec les armées, a vécu et vit avec elles et ne disparaîtra qu'avec elles. A l'origine, pendant très longtemps, et même encore dans certaines circonstances particulières, elle joue en temps de paix comme en temps de guerre. Cependant, elle tend de plus en plus à disparaître complètement en temps de paix et à n'être plus qu'une institution de guerre. En principe, dans les Etats puissants, centralisés, pourvus de ressources considérables et d'une organisation financière suffisamment perfectionnée, tous les besoins de l'armée permanente, sont, en période de paix, minutieusement prévus et des ressources pécuniaires appropriées assurent normalement leur satisfaction. Il n'est fait exception à la règle que dans certaines périodes de mouvements de marches ou de manœuvres. Dès que la guerre s'ouvre au contraire, la réquisition militaire, arme réservée et tenue prête à fonctionner, entre immédiatement en action dans toute son ampleur.

Actuellement elle fait partie de la réserve de guerre d'une armée, tout comme ses collections d'effets neufs, ses stocks réservés de munitions et son journal de mobilisation. Elle se déclenche en même temps que la machine de guerre toute entière et suivra désormais son mouvement. Tous les grands Etats européens qui vivaient, soit par goût, soit par force, sous

le régime de la paix armée, et qui possédaient des armées nationales solidement organisées (Allemagne, Autriche, France) avaient chacune depuis longtemps en 1914 une grande loi sur les réquisitions. Les Etats qui n'en avaient pas, comme l'Angleterre et l'Italie, ayant eu forcément recours à la réquisition, le conflit engagé, en firent forcément. On peut dire que dans l'état actuel de la réquisition, on ne conçoit pas la guerre sans la réquisition, la réquisition sans la guerre.

Dès que le conflit a éclaté, les moyens normaux ne suffisent plus : ce n'est pas avec les ressources et l'organisation du temps de paix qu'on entretiendra des armées composées de millions d'hommes occupant des centaines de kilomètres de front et qui doivent disposer pour mener à bien leur tâche d'un inimaginable matériel. Alors, il faut puiser partout ; ce qui n'existait pas existe ; ce qui était extraordinaire, accessoire, injuste, est normal, indispensable et juste. Il faut coûte que coûte s'adapter aux circonstances et dans tous les domaines. Bien plus, une aussi formidable mise en œuvre nécessitera d'effarantes dépenses et pourtant, ces dépenses, il faudra les solder. C'est ici que s'impose avec plus de force que jamais le vieux proverbe anglais : « Il faut payer les taxes ou mourir ».

Tout est bouleversé, l'armée en qui la nation a mis tout son espoir doit pouvoir séance tenante, sans

discussion, sans résistance, exiger tout ce qui peut lui être nécessaire. Elle réquisitionne et fait réquisitionner pour elle. Par ce moyen, on évite aussi de payer tout de suite; quelquefois on évite aussi de payer tout court, car pour certaines réquisitions on ne doit rien. La réquisition a essentiellement une double mission à remplir : 1^o prendre au besoin de force tout ce qui est nécessaire; 2^o faire des économies; (quelquefois ces économies sont totales car on ne paie rien du tout. Le plus souvent elles ne sont que partielles car on paie moins cher qu'on ne paierait dans le commerce). Dans la réquisition militaire ces deux caractères (pouvoir disposer de tout par la force, ne rien payer ou payer moins cher) sont indivisibles. Pendant la guerre, les dépenses publiques deviennent telles que la réquisition est un instrument d'économie. Obligé qu'il est de déboursier par ailleurs presque sans limites, l'Etat s'efforce de déboursier moins là où il en a la possibilité. La réquisition, dans son esprit, constitue en définitive, avec ou sans indemnité, un prélèvement net sans compensation, plus ou moins important selon les cas, qu'il opère sur les ressources en nature ou les services des contribuables.

Il en a été ainsi dans tous les temps, abstraction faite de minimes et insignifiantes exceptions qui n'entament en rien l'économie générale de l'institution envisagée.

Selon les époques ou les circonstances, les textes

admettent plus ou moins implicitement cette part de sacrifice net en définitive imposé au prestataire. Quelquefois la réquisition est traitée franchement comme un impôt, quelquefois l'indemnité est fixée à un taux onéreux pour le prestataire, quelquefois la méthode d'indemnisation seule est donnée qui ne tient presque jamais compte exclusivement des prix du commerce, quelquefois enfin, et c'est le cas général pour la loi de 1877, le législateur entend indemniser selon la « valeur » des prestations. Peu importe ces déclarations. En pratique, que l'un ou l'autre système soit employé, celui qui admet franchement la charge nettement onéreuse ou celui, plus cauteleux, qui la travestit ou la dissimule, l'indemnité effectivement allouée ne répare pas, le plus souvent, la perte sèche causée au prestataire. Ce dernier, en fin de compte, a été contraint et de livrer sans discussion et immédiatement ses biens ou ses services à l'Etat et aussi d'opérer cette tradition à titre gratuit soit en entier quelquefois soit en partie le plus souvent. On peut chercher à masquer ou à dissimuler ce prélèvement gratuit en employant des termes juridiques ou économiques savants et variés, en soutenant que l'on rembourse au prestataire la valeur vraie, objective, réelle, normale, intrinsèque, la seule qui compte dit-on; on ne lui rembourse pas la seule qui compte pour lui, celle qu'aurait sa chose ou qu'il aurait pu en retirer, sa valeur d'échange. Toutes les

sophistications les plus habiles, n'arrivent pas à faire tomber ce fait brutal.

Certains esprits ont nié ce caractère onéreux de la réquisition pour le prestataire; ils ont dit : lors qu'on prononce ce mot : la réquisition est une charge, on entend qu'elle est une contrainte pour le prestataire mais non qu'elle se solde par une perte pour lui. Cela nous paraît radicalement faux. Dans l'état actuel des choses, la réquisition est une charge à deux points de vue : par la contrainte qu'elle impose d'abord, par le sacrifice qu'elle fait subir, ensuite. Cela, c'est l'évidence; on ne peut le discuter en général du moins. On peut dire tout au plus : ce n'est pas juste, il devrait et il pourrait en être autrement. Nous n'examinerons pas encore à fond ces objections mais nous remarquerons simplement qu'il en a toujours été ainsi et que la guerre actuelle n'a fait que renforcer peut-être ces caractères fondamentaux. Une telle persistance à travers les siècles, une telle unité dans toutes les guerres, doit avoir une raison valable. Mieux vaut, semble-t-il, ne pas se refuser à la constater et à l'interpréter. Peut-être vaut-il mieux ne pas procéder comme Rousseau dans le passage célèbre où il prétendait rester seul sage au milieu des fous !

Au point de vue de la contrainte qu'elle impose tout d'abord, la réquisition, en temps de guerre, est absolument indispensable, tout le monde le reconnaît. Certains prétendent cependant qu'elle ne devrait

être qu'un moyen extraordinaire, exceptionnel. Mais une telle conception est incompatible avec les nécessités et les vicissitudes de la guerre surtout à l'heure actuelle. La réquisition a de tout temps été indispensable aux armées en campagne même pour la satisfaction de besoins normaux; l'histoire le prouve. Lorsqu'il n'en a pas été ainsi, les résultats ont été piteux, témoin ce qui se passa en 1870. Mais, dans la guerre que nous venons de vivre, cette nécessité de la réquisition s'est extraordinairement amplifiée et précisée au delà de toute limite prévue. Les armées géantes ont dans tous les domaines des besoins correspondants. « Ce qui est nécessaire à l'armée » devient formidable. Les contrats et les modes normaux sont alors franchement insuffisants même avec une administration militaire de grande valeur. Ce sont là des faits vécus. La réquisition, même pour la satisfaction des besoins normaux, prend donc une immense et inévitable ampleur. De plus c'est justice : dans une guerre nationale, dans un conflit où l'armée n'est que le peuple en armes, les non-combattants doivent pouvoir être contraints. L'armée doit pouvoir exiger leurs biens et leurs services, elle qui donne son sang pour les défendre.

Enfin au point de vue « financier », au point de vue des économies qu'elle fait réaliser à l'Etat par le sacrifice net qu'elle impose aux prestataires, la réquisition est encore indispensable. Bien plus, ces deux

caractères qu'elle présente : contrainte, économie, doivent former bloc, être étroitement liés l'un à l'autre. Il est contradictoire de les dissocier. Sans cela la réquisition elle-même n'aurait pas de sens. En effet, pourquoi réquisitionne-t-on en temps de guerre ? c'est pour forcer les particuliers à livrer leurs biens et leurs services. Pourquoi fait-on intervenir l'idée de contrainte ? c'est qu'on a peur que les particuliers ne consentent pas contractuellement cette livraison. Mais quelles raisons a-t-on de penser ainsi ?

En général (exception faite des cas où nous tenons à des choses pour des raisons personnelles et où il nous serait pénible, pour ces raisons, de nous en séparer) nous consentons à vendre nos biens ou nos services parce que nous trouvons dans la vente un avantage pécuniaire jugé suffisant ; sinon nous nous abstenons. En principe, dans le commerce, il s'établit un cours, qui, à un temps donné est général pour telle catégorie de biens ou de services ; ce cours comporte pour les détenteurs de biens et de services qui consentent à les vendre, un avantage pécuniaire suffisant, puisque, volontairement, ils font contractuellement abandon aux acheteurs. Si l'Etat avait l'intention d'offrir le cours commercial en temps de guerre, les détenteurs de biens et de services seraient tous disposés à lui vendre à ce cours, comme aux autres acheteurs ; on n'aurait, on le voit, par conséquent, nul besoin de faire intervenir la contrainte.

Pourquoi la fait-on intervenir ? c'est qu'on veut réaliser des économies, payer moins cher que le cours commercial, imposer au particulier des conditions onéreuses qu'il refuserait dans un contrat. C'est là l'utilité, la raison d'être de la contrainte imposée par la réquisition. On ne réquisitionne pas seulement parce que souvent on n'a pas d'argent comptant mais aussi parce qu'on veut payer moins cher que les prix courants. En effet, le vendeur fait souvent crédit à l'acheteur ; le prix promis est accepté s'il est jugé suffisant. Il en serait de même pour l'Etat. Si ce dernier, quoique n'ayant pas toujours l'argent disponible, promettait aux vendeurs éventuels le prix commercial du moment payable à une certaine échéance, ils vendraient certainement librement, volontairement, sans qu'il soit besoin de les y contraindre. Si on fait usage de la contrainte c'est qu'on ne veut pas promettre les prix commerciaux qui la rendraient inutile, c'est qu'on veut échapper à ces prix et, ensuite, le prestataire étant dépouillé de force, payer moins cher. La réquisition permet d'obtenir ce résultat.

Cela, quoique assez brutal au demeurant ne paraît pas douteux. D'ailleurs il est rare que l'autorité publique soit tendre surtout lorsqu'elle est dans le besoin. L'Etat-Providence est une « Providence » sévère, souvent implacable. De plus, surtout en temps de guerre, c'est la Providence d'un créancier aux abois ; ne l'oublions pas trop.

Nous pensons donc qu'on ne peut complètement justifier la réquisition que par un désir d'économie. Mais nous pensons de plus, qu'en temps de guerre, ce désir d'économie est nécessaire et légitime, surtout dans une conflagration aussi générale que le dernier ébranlement universel. Elle est nécessaire enfin parce qu'il est des dépenses formidables urgentes et inévitables ou simplement inévitables, comme par exemple la solde d'une armée de 7 millions d'hommes (officiers et soldats) ou le règlement des achats de denrées et de matériel faits à l'étranger, de plus en plus indispensables et de plus en plus nombreux et le règlement des frets, charges rendues encore plus lourdes par les changes défavorables. Sur ces dépenses on ne peut rien rogner; il faut tout payer en bonne monnaie et passer souvent par de terribles exigences. Il faut se rattraper à tout prix sur la nation elle-même; ici, on fait usage de « l'imperium » d'abord pour accroître les recettes par des impôts, surtout par des emprunts francs ou déguisés, ensuite pour opérer des compressions sur les dépenses réductibles en rognant les indemnités de réquisition dues aux ressortissants. Les réquisitions militaires et civiles portant sur d'énormes sommes, à coup sûr sur plusieurs milliards, ces réductions constituent quoi qu'on en dise un moyen immédiat et puissant d'économie ¹. Aucun grand

1. Nous disons immédiat, abstraction faite pour le moment de toute incidence économique ultérieure.

Etat belligérant n'a admis le règlement des réquisitions au cours commercial. Cela est significatif : le souci fiscal domine avant tout. De plus, avec la longueur de la lutte et les répercussions économiques, le cours commercial démesurément enflé par des causes inévitables mais aussi par la spéculation et l'accaparement constitue pour l'Etat un écueil de plus en plus grave.

Cette économie est enfin légitime et équitable. Elle impose, en fin de compte, un sacrifice pécuniaire supplémentaire aux citoyens. Ce sacrifice est juste puisqu'il fait participer aux charges générales imposées par la guerre tous les citoyens du pays et surtout ceux qui ne sont pas à l'armée. Une haute idée morale de devoir strict et de solidarité nationale est ici mise au premier plan. Elle est sacrée et peut être mise au niveau de la foi religieuse la plus fervente. N'est-elle pas elle-même presque une religion ? Tout le monde doit « servir » la patrie, les prestataires comme les autres. Ce service impose, doit imposer des sacrifices à tous. Pour le prestataire, où serait le sacrifice si la patrie lui rendait ensuite intégralement tout ce qu'elle lui a pris ?

Nous croyons avoir établi que cette part de sacrifice net que la réquisition impose au particulier en temps de guerre est de l'essence même de l'institution, est inévitable, et est juste en elle-même.

Mais, il faudra, afin de ne pas paralyser la vie éco-

nomique de la nation et de ne pas atteindre l'inverse du résultat recherché, que ce sacrifice ne soit pas trop lourd. Il y a là une délicate question de dosage. Il faudra aussi, afin de sauvegarder l'équité et de ne pas faire gronder de dangereuses colères, qu'il soit équitablement réparti. On le voit, cela nous amène à considérer deux questions différentes : au point de vue « statique » la réquisition en elle-même est inévitable et juste. Au point de vue « dynamique », pour lui conserver ce caractère, il est désirable de l'organiser selon certains principes « secondaires » mais qui n'en sont pas moins capitaux. Théoriquement, les lois actuelles sur les réquisitions ont posé ces deux principes secondaires (légèreté relative de la charge, répartition). Pratiquement, pendant la grande guerre, en France, ces deux principes ont été appliqués en partie, on ne saurait le nier, mais celui de la légèreté beaucoup moins imparfaitement que celui de la répartition. D'ailleurs, au point de vue du fonctionnement, le principe de la répartition est essentiel : la répartition a toujours existé et elle a été selon les périodes de l'histoire plus ou moins bien organisée. Toujours, sauf dans le cas d'urgence absolue ou d'impossibilité, l'armée s'adresse directement afin d'obtenir les prestations nécessaires, non aux particuliers, mais à la personne morale publique, aux collectivités, aux unités imposables. Ce caractère très net, très accentué chez les Romains a survécu nous l'avons vu. En France

il n'a jamais cessé d'exister; il est celui de notre loi de 1877.

Les collectivités «répartissent» les prestations entre les particuliers. Quelquefois cette répartition, a été celle des impôts ordinaires et quelquefois au contraire comme dans la loi de 1877, elle est prescrite à peine de nullité au maire et à deux conseillers mais il n'est rien dit de très précis sur son fonctionnement. Quoi qu'il en soit, la réquisition charge publique « doit » toujours être répartie sauf dans le cas de force majeure. Cela est toujours vrai à travers l'histoire.

Les principes essentiels de la réquisition resteront les mêmes à travers les siècles, à travers l'histoire des guerres, mais avec les époques, les régimes, les transformations économiques, les différences d'organisation des armées, apparaîtront de considérables variantes d'application. Au demeurant, par la réquisition, l'armée exige immédiatement, de force au besoin, et avec économie totale ou partielle « tout ce qui lui est nécessaire ». C'est ce « nécessaire » qui variera avec les siècles et les armées envisagées. Les formes, l'amplitude; la nature même quelquefois de la réquisition varieront avec lui. Dans les Etats non encore complètement organisés, où il n'y a pas d'armée permanente, au moment de la guerre, la réquisition est l'acte par lequel le chef suprême constitue de toutes pièces en hommes et en matériel l'armée qui va entrer en campagne. Le « bannum » de Charlemagne réquisi-

tionne à la fois hommes et choses. Ce genre de réquisition, à la fois mobilisation et réquisition, se présente encore lorsque la nation, même dotée d'une armée permanente se trouve en face d'un grand péril extérieur, menacée de l'invasion d'armées coalisées très supérieures en nombre. La nation alors, pour essayer d'endiguer le flot ennemi, fait appel à toutes ses ressources en hommes et en choses et par la levée en masse, met vite sur pied une gigantesque armée (décret du 23-24 août 1793).

Enfin, dans les périodes comme la guerre actuelle où tout entre en action dans le pays entier, facteurs matériels et moraux, où les opérations se répercutent sur la situation économique et la situation économique sur les opérations, la réquisition prend non seulement une gigantesque ampleur mais encore un caractère de continuité, de régularité. Elle sert à exploiter méthodiquement au point de vue économique le territoire entier. Rien ne lui échappe ou à peu près. Dans de tels conflits, « qu'est-ce qui n'est pas nécessaire à l'armée ? ». Bien plus, le procédé indispensable et commode dévie même de son but primitif : l'armée et la population faisant bloc, les réquisitions civiles apparaissent nécessitées aussi par les perturbations économiques. Dans ces circonstances, la réquisition sert encore à l'Etat d'arme menaçante ; par son exercice éventuel, l'Etat pèse sur les particuliers pour obtenir des contrats à de meilleures conditions.

Cela s'est vu dans la guerre actuelle. De tels contrats, on le voit, n'en sont pas. Ils sont une conséquence si directe de la réquisition qu'ils sont presque eux-mêmes une réquisition déguisée, avec paiement immédiat, voilà tout. Dans de telles circonstances, l'organisation de l'armée est tellement perfectionnée que son passage du pied de paix sur le pied de guerre a été minutieusement prévu et qu'elle est pourvue d'immenses réserves que la « mobilisation » fait entrer en jeu. Mobilisation proprement dite et réquisition n'ont alors rien de commun. Mais lorsque la durée de la lutte devient excessive et que la nation entière doit être directement sous la main de l'Etat, on pense vite à combiner les réquisitions civiles avec la mobilisation civile proprement dite. (Projets en France, tentatives partielles en Allemagne).

Avec l'évolution du Droit, les régimes, la réquisition présentera des garanties plus ou moins grandes pour le particulier tant au point de vue de la saisie de ses biens et de ses services que de l'autorité appelée à statuer sur l'indemnité. Mais en premier ressort, cette indemnité est toujours évaluée par l'administration et à un taux moindre que le cours commercial.

Sous tous les régimes, même les plus respectueux de la propriété et de la liberté individuelle, la réquisition est considérée comme une institution de guerre en marge du droit commun. Elle coexiste à côté de ce

dernier mais n'en fait pas partie¹; même lorsqu'elle est considérée comme un impôt spécial elle est traitée à part. Ce caractère est essentiel : institution de guerre, arme des périodes anormales, des temps de crise elle échappe aux principes supérieurs du Droit public contemporain des peuples libres; les règles fondamentales posées dans les Constitutions ou Déclarations ne sont pas applicables. Par la réquisition on commet impunément des atteintes à la liberté, à la propriété, des violations de domicile. Ces actes ne sont pas des crimes; ils ne sont pas prévus comme tels, ils ne sont pas réprimés. Le Droit commun de la guerre est contraire au Droit commun de la paix et n'est pas régi par la Déclaration des Droits, la Constitution de 1791 ou l'art. 545 du Code civil. Cela est si évident que jamais, dans un texte formel, on n'a éprouvé le besoin de dire que la réquisition dérogeait à ces principes. Elle y a dérogé, elle y déroge, elle y dérogera toujours par la force des choses.

Résumé. — En résumé, la réquisition militaire présente les caractères essentiels et fondamentaux et les caractères importants suivants :

- 1^o Elle est une institution de guerre en marge du droit commun, aussi vieille que la guerre elle-même;
- 2^o Elle a un double but : prendre immédiatement et

1. Ce qui ne l'empêche pas de présenter de grandes analogies avec telle ou telle institution.

de force au besoin aux particuliers ou personnes morales biens ou services nécessaires aux besoins de l'armée; réaliser des économies, soit totales, en ne payant pas ces biens et ces services, soit partielles, en les payant à des prix inférieurs à ceux du commerce.

3° Dans l'immense majorité des cas, qu'il y ait ou non indemnité, elle constitue en définitive un prélèvement net plus ou moins important opéré de force par l'autorité sur les ressources des particuliers;

4° L'ordre de réquisition est adressé par l'armée, sauf impossibilité ou force majeure non aux particuliers mais aux collectivités;

5° La réquisition elle-même comme le prélèvement net qu'elle provoque doivent être répartis par les collectivités entre les particuliers, sauf en cas de force majeure ou d'impossibilité;

6° L'indemnité lorsqu'elle existe n'est jamais préalable.

Définition. — Nous donnerons de la réquisition militaire » en temps de guerre, telle qu'elle a fonctionné en France dans la période de 1914-1918 la définition suivante :

Le droit, expressément sanctionné par la loi, existant en temps de guerre en marge de toutes constitutions ou lois ordinaires, qu'a l'armée ou l'autorité civile déléguée, moyennant en principe l'accomplissement de certaines formalités, de contraindre les par-

tiçuliers ou les personnes morales, toujours sauf le cas de force majeure par l'intermédiaire des municipalités opérant entre ces derniers une répartition, à lui livrer immédiatement biens et services jugés par elle et pour elle nécessaires, soit sans indemnité, soit avec indemnité jamais préalable et dans ce dernier cas fixée par elle ou par la loi et le plus souvent nettement inférieure à la valeur communément appréciée de ces biens et services, indemnité parfois soumise parfois soustraite au droit de révision de l'autorité judiciaire.

CHAPITRE II

Critique des systèmes sur la nature juridique et l'indemnisation, exposés dans la deuxième partie.

Connaissant maintenant les caractères essentiels et les caractères principaux que présentent la réquisition militaire, caractères découlant de la fonction qu'elle a à remplir, nous pouvons critiquer les différents systèmes sur la nature juridique et l'indemnisation. Nous critiquerons d'abord un à un les systèmes généraux sur la nature juridique seulement, abstraction faite des systèmes d'indemnisation sur lesquels nous ne reviendrons que plus tard, quitte à indiquer cependant l'harmonie ou l'incompatibilité qui peut exister entre tel système de nature juridique et tel système d'indemnisation.

SECTION I. — SYSTÈME EXCLUSIVEMENT PRATIQUE
DÉLAISSANT LA CONSIDÉRATION DE LA NATURE
JURIDIQUE POUR NE S'OCCUPER QUE DE L'INDEMNISATION.

Ce système ne nous retiendra pas longuement. On l'a vu, tant dans l'administration que dans la jurisprudence, il n'a pas duré et a été abandonné par la force des choses comme étant incompatible avec le problème à résoudre. La doctrine, plus savante et mieux inspirée ne l'a jamais admis.

Tout d'abord, en lui-même, abstraction faite de tout cas particulier, il est profondément illogique et superficiel.

Il prétend résoudre le problème pratique d'indemnisation et ne résoudre que lui sans s'embarrasser au préalable d'un bagage soi-disant inutile de discussions théoriques sur la nature de l'institution, mais, ce faisant, il ne voit pas que la méthode employée ne peut pas lui permettre d'atteindre le but pratique et immédiat qu'il poursuit.

En effet, la loi de 1877 n'indique pas dans les cas généraux, la méthode d'indemnisation à suivre. Alors on ne peut procéder au hasard ; il faut absolument se demander, puisqu'on ne sait pas dès maintenant sur quelle base on indemnise, pourquoi on indemnise, pour quels motifs, dans quel but, dans quelle mesure ?

Le prestataire sera-t-il intégralement ou partiellement dédommagé du sacrifice qui lui est imposé ? pourquoi impose-t-on ce sacrifice ? Est-il indispensable, réparti, légitime, dans quelles conditions ordinaires ou exorbitantes du droit commun intervient-il ? Sur quoi est fondé le droit qu'a l'armée de l'imposer ? on le voit, on est donc amené à la recherche du but et des caractères essentiels de l'institution, on est conduit, de force, à scruter sa nature juridique.

Nous avons supposé jusqu'ici qu'on se trouvait en présence d'une loi en général muette sur le principe d'indemnisation. L'insuffisance de ce système exclusivement pratique va apparaître encore plus flagrante lorsqu'on se trouve devant une loi vague, confuse, contradictoire et ne statuant que sur des cas spéciaux comme la loi de 1877.

En effet, le soi-disant principe d'indemnisation est posé en ces termes par le fameux article 2 de cette loi : « toutes les prestations donnent lieu à des indemnités représentatives de leur valeur ». Il est inutile de s'appesantir sur l'aide que ce texte apporte aux chercheurs ! Qu'est-ce que la « valeur » ? on ouvre alors des traités d'économie politique et la discussion se donne libre cours. Autant d'opinions en matière économique autant de « valeurs » différentes prises en considération. Aussi les partisans du système envisagé se détournent-ils franchement de ces querelles jugées stériles pour puiser disent-ils dans la loi de

1877 et les travaux préparatoires, une solution nette, précise, dégagée de toute outrecuidante analyse économique. Mais dans quel guet-apens vont-ils tomber ! Les travaux préparatoires parlent de droit à un « dédommagement absolu », voilà qui est clair dit-on. Mais un peu plus loin se trouvent les mots : « charge », presque sacrifice, « généreuse satisfaction de s'associer à l'aide apportée aux combattants », préoccupation constante « de sauvegarder les droits du Trésor », et, enfin, désir de soustraire l'Etat par le moyen de la réquisition « aux hasards du marché et aux aléas de la spéculation ». Entre tout cela on titube.

Mais, dit-on, il est un moyen. Le législateur a posé des règles spéciales sur l'indemnisation dans certains cas déterminés. Etendons-les aux cas généraux. Cette extension est non seulement impossible mais sa tentative constitue une grande faute de raisonnement. Elle est d'abord impossible. En effet, dans certains cas spéciaux, la loi adopte le prix de revient, dans d'autres le tarif arbitraire, forfaitaire, budgétaire ; dans d'autres, plus rares il est vrai, le prix courant au jour de la réquisition. Quel est celui de ces prix qu'on va adopter dans les cas généraux ?

Elle constitue ensuite une grande faute de raisonnement : en effet (et M. le doyen Larnaude l'a fait justement observer), on ne peut valablement argumenter *a pari* et surtout *a contrario* puisqu'il faut pour ce « être ramené à une règle » et que, cette règle, l'article 2 ne la fournit pas.

On pourrait continuer et montrer l'impossibilité qu'il y a à sortir de l'impasse en raisonnant ainsi.

Bref, ce système ne peut valablement justifier l'emploi d'aucune méthode d'indemnisation. Système soi-disant pratique, dégagé de toute préoccupation, de discussion et d'analyse juridique, il n'arrive qu'à démontrer son impuissance.

Ce système peut s'accommoder de toutes les méthodes possibles d'indemnisation. Ne justifiant rien il peut tout adopter et tout rejeter. Nous n'insisterons pas; s'il a eu en jurisprudence un certain succès, cela tient à la paresse de certains juges, mais aussi à ce que beaucoup de magistrats hésitaient à aborder la question de la nature juridique très grave, très grosse de conséquences et craignaient de dépasser ainsi la limite de leur pouvoir d'interprétation. S'il a été longtemps celui de l'administration, cela tient à la prudence et à la réserve volontaire de cette dernière devant le silence du législateur et aussi à l'attente des directives qu'allait indiquer la doctrine.

SECTION II. — SYSTÈME DE LA RÉQUISITION
CONTRAT FORCÉ. — Ce système, on l'a vu, n'a pas trouvé à proprement parler, explicitement, de défenseur en doctrine pendant la guerre. Il a été admis à titre tout à fait exceptionnel par la jurisprudence.

La meilleure expression est celle qui en a été don-

née par M. Georges Ferrand, en 1891. Il a un mérite, mais un seul, celui d'englober dans une même institution, contrat forcé (vente de meubles, location de meubles, d'immeubles, louage d'ouvrage ou de services), toutes les branches de la réquisition, (prestations définitives mobilières, prestations temporaires mobilières ou immobilières, prestations de services personnels). Il faut évidemment louer cet esprit de généralisation.

A part cela, ce système est faux historiquement, faux et incomplet dans l'état actuel, illogique et contradictoire.

Il est faux historiquement car les prestations, à l'origine, ont le plus souvent été gratuites. Les armées prenaient et n'indemnisait pas. Plus tard, à Rome, la réquisition a été une sorte d'impôt en nature et beaucoup de prestations sont restées gratuites (*munus hospitii*). Il en a été de même dans une certaine mesure dans l'ancien Droit. Il est faux et incomplet dans l'état actuel. Du logement et cantonnement, prestation restée encore gratuite dans tous les cas sous la Révolution, il reste encore un vestige dans la loi de 1877. Il n'y a pas contrat au cas de logement et cantonnement gratuits puisque un des éléments fondamentaux des contrats de vente et de louage, l'obligation pour l'un des soi-disants contractants de payer un prix, n'existe pas, soit purement soit conditionnellement lors de la formation de ce soi-disant contrat.

Il est illogique et contradictoire. Les mots contrat forcé jurent ensemble. On ne peut les accoupler semble-t-il dans aucun cas. Le contrat suppose le consentement des deux parties, il est absolument incompatible *a priori* avec l'idée de force et de contrainte. La violence intervenant dans ce soi-disant contrat forcé, peut-on dire, vicie simplement le consentement qui existe néanmoins (*voluntas coacta est voluntas*) et le contrat se forme; donc le contrat forcé existe. Cette objection n'en est pas une. En effet, un contrat suppose par définition un consentement libre non vicié par la violence; on ne conçoit véritablement le contrat que sous cette forme, la meilleure preuve c'est que, dès que la violence est découverte, elle donne à celui qui en est victime le droit de faire annuler le contrat. La violence n'est pas présumée dans le contrat; dès qu'on la découvre, comme elle est incompatible avec lui, on annule le contrat. Un contrat dans lequel il est démontré que la violence, sous certaines conditions, a vicié le consentement est nul. Ce n'est plus un contrat. On ne peut donc déclarer *a priori* vouloir former un contrat qui ne soit pas nul sous l'empire de la violence voulue et affirmée d'avance. Il nous paraît absolument antijuridique de proclamer à l'avance qu'on va passer un contrat par la force.

Mais, dans l'hypothèse de la réquisition, la simple affirmation de l'existence d'un contrat semble particulièrement inconcevable.

La réquisition militaire est dictée par la nécessité la plus absolue, elle est un apanage de la force militaire d'abord, de la puissance publique plus tard. Elle est formellement incompatible avec toute idée de discussion, de transaction, de consentement. L'armée prend au besoin par la force, exige immédiatement, les armes à la main, tout ce qu'il lui faut. Le particulier n'a pas un seul mot à dire, sa volonté ne pèse en rien dans la balance. Cette mainmise de l'armée sur les biens ou les services du particulier est péremptoire et immédiate; sur les biens elle s'opère sans que le propriétaire soit présent ou même entre les mains du possesseur ou du détenteur. Conçoit en un instant, même toute idée de contrainte mise à part, un contrat de vente se formant entre l'acheteur et le détenteur précaire de la chose ? Nous allons vers l'absurde. Enfin, en principe, la réquisition n'est pas adressée au particulier lui-même mais à la municipalité qui notifie ensuite à ce dernier les ordres nécessaires.

La réquisition est par essence un acte unilatéral, une prérogative de la souveraineté, souveraineté représentée par l'armée seule ou déléguée par l'Etat. Elle est même plus qu'un acte de puissance publique ordinaire. Elle est une sorte d'acte de puissance publique de « première grandeur » inspiré par les plus urgentes, les plus inéluctables nécessités; touché par elle le particulier ou le maire devient presque un

soldat à qui on donne un « ordre » immédiatement exécutoire.

Le système du contrat forcé est donc incompatible avec un des caractères essentiels de la réquisition, l'injonction péremptoire de l'armée, de la puissance publique, à laquelle il doit être obéi immédiatement soit de gré, soit de force. Il est incompatible encore avec un autre caractère essentiel de la réquisition, la recherche d'une économie, l'exclusion délibérée des prix commerciaux, puisque le contrat se base justement sur ces prix que la réquisition au contraire se propose d'éviter. Il ne peut s'appliquer au logement et cantonnement souvent gratuits. Enfin il ne s'adapte nullement à l'idée de répartition qui doit toujours avoir lieu en matière de réquisition.

Il est à repousser formellement. On s'étonne qu'il ait pu retenir l'attention.

Le système de la réquisition de choses mobilières assimilable au « retrait d'utilité publique des immeubles », vente forcée sous l'ancien régime, ne nous retiendra pas longtemps. En plus des contradictions et des incompatibilités absolues que comporte le système du contrat forcé en général, il présente encore des inconvénients particuliers.

Tout d'abord, il est fragmentaire et ne pourrait s'appliquer qu'aux réquisitions de pleine propriété de choses mobilières seulement. Ensuite il aboutirait, strictement appliqué, non seulement à faire payer

à l'Etat le cours commercial mais à lui faire payer plus que ce cours ! En effet, dans le retrait d'utilité publique, afin de compenser les inconvénients possibles de toute sorte engendrés par la contrainte et la brusque mainmise sur le patrimoine, le propriétaire recevait, en plus du prix commercial usité dans une vente courante, une majoration d'un tiers ou d'un cinquième sur ce prix. C'était une façon d'allouer des dommages et intérêts. Cette méthode appliquée à la réquisition, moyen d'économie, la rendrait plus onéreuse pour l'Etat qu'un contrat ordinaire !

N'insistons pas.

SECTION III. — SYSTÈME DE LA RÉQUISITION EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

Ce système en apparence plus soutenable, est tout aussi inacceptable que le précédent. Il est faux historiquement et logiquement et ramène « l'acte redoutable qu'est la réquisition » aux formalités qu'il est d'usage d'observer pour élargir une rue ou créer un jardin public ; c'est là son plus grave défaut : il s'obstine à faire abstraction de la guerre véritable cadre de la réquisition militaire et laisse ainsi échapper le caractère primordial de l'institution qu'il prétend analyser. Il est incomplet et fragmentaire. Il est incompatible avec l'idée de répartition. Il engendre

au point de vue financier des conséquences inacceptables¹.

Ce système a eu un grand succès en jurisprudence pendant plus de deux ans. A un moment donné la moitié des Cours et tribunaux le sanctionnait.

Ce succès est dû certainement en premier lieu au caractère simple, clair, séduisant, en apparence équitable et juridique de cette théorie qui, dans une démocratie, ramène un acte brutal aux principes fondamentaux du droit public contemporain sur l'inviolabilité de la propriété privée. Il est dû aussi, à n'en pas douter, à l'éminent auteur qui s'en est fait le champion, et qui, par la clarté de ses idées, l'ordre qu'il sait leur donner, la parole et le style attachants qu'il sait manier, le ton de conviction qu'il possède et sait faire partager, a exercé sur la jurisprudence une immense influence. Nous n'en aurons pas moins le regret, tout en rendant hommage au distingué professeur, de nous écarter respectueusement mais délibérément de ses arguments et de ses conclusions sur la nature juridique et l'indemnisation. A l'inverse, nous ne pouvons manquer de reconnaître loyalement qu'au point de vue de l'indemnisation pure et simple,

1 Ce système ainsi critiqué est celui de l'expropriation pure et simple, tel qu'il est défendu par MM. Berthélémy, Naquet, Bergeron, non le système de la réquisition présentant seulement des analogies avec l'expropriation et s'accommodant aussi de la nature de l'acte de puissance publique *sui generis*, tel qu'il est conçu par MM. Roland et Le Fur.

la jurisprudence, dans son dernier état, va de plus en plus vers le cours commercial si énergiquement préconisé par M. Berthélémy¹; nous tâcherons d'expliquer pourquoi.

Ce système est incomplet et fragmentaire. — En effet, il n'est applicable par assimilation et extension, qu'à la réquisition de pleine propriété de choses mobilières (on étend alors l'expropriation aux meubles). Il laisse en dehors de lui les autres branches de la réquisition (réquisitions d'usage d'objets mobiliers et d'usage d'immeubles si importantes et si fréquentes pendant la dernière guerre, logement et cantonnement gratuits, réquisitions de services personnels).

L'expropriation ne porte que sur des biens immeubles et encore dans certaines conditions. La réquisition peut porter sur tous les biens et sur toutes les personnes. M. Berthélémy d'ailleurs, qui n'a rien dit au sujet des services personnels, a reconnu lui-même que le logement et cantonnement ne pouvaient en aucune manière être assimilés à l'expropriation et constituaient une sorte de contribution de répartition. Quoi qu'il en soit, la réquisition est une, dominée par un seul principe directeur; toutes ses branches parti-

1. M. H. Berthélémy, professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Paris a publié pendant la guerre de nombreuses consultations, notes, études, sur les réquisitions. Ceux qui ont suivi ses cours et lu ses livres partageront certainement notre opinion.

cipent de cette unité et il est profondément illogique de ramener telle branche à telle institution, telle à telle autre.

Il est faux historiquement. — Cette constatation a dans notre matière une immense importance. M. Berthélémy a nié cette importance; il a dit dans un article de la *Revue politique et parlementaire* du 10 mai 1917 que l'étude historique de la réquisition n'était après tout qu'un « fatras historique ». Au demeurant, dit-il, peu nous importe la façon dont réquisitionnaient les Carolingiens et dont ils réglaient leurs réquisitions. Cette boutade ne mérite pas selon nous d'être considérée comme un argument décisif, loin de là. Qu'elle opère sous les Romains, les Carolingiens, les Français des temps modernes de la Révolution ou des temps que nous venons de vivre, la réquisition est une institution de guerre. Or les principes essentiels fondamentaux de la guerre n'ont pas varié. Une guerre nécessite une armée qui a ses besoins à la fois urgents, imprévus et impérieux qui doivent être satisfaits immédiatement par tous les moyens. Dès qu'on a affaire à un Etat constitué, à une armée organisée, le pillage, en territoire national, est abandonné en principe; on prévoit la satisfaction de ces besoins par des méthodes régulières prévues à l'avance. C'est ainsi que le droit de réquisition proprement dit apparaît. Evidemment les besoins des armées

en campagne varient avec le temps mais la réquisition a toujours pour but de les satisfaire; ses formes changent en s'adaptant aux circonstances, mais son principe directeur reste le même. Les besoins de l'armée en guerre sont satisfaits par le moyen de la contribution forcée en nature qui est la réquisition.

La guerre comporte pour tous une part de sacrifices : l'armée fait celui de se battre, ceux qui lui sont étrangers et qui sont appelés à profiter de son action doivent payer en espèces et en nature sur leurs services et leurs biens. Ce sacrifice nécessaire à l'armée et demandé par elle aux autres habitants sur leurs services et leurs biens a été plus ou moins lourd plus ou moins justement réparti avec le système des privilèges, a varié dans sa mise en œuvre mais a toujours existé. La cause profonde a toujours été la même. Ne croyons pas par exemple que les réquisitions de charrois pratiquées par les Carolingiens étaient si outrageusement iniques parce qu'on ne payait que l'usure exceptionnelle, ne croyons pas surtout qu'elles étaient plus iniques que celles qui leur ressemblent le plus et qui ont été pratiquées dans la dernière guerre. D'innombrables réquisitions d'automobiles ont été faites entre 1914-19 d'après la loi du 22 juillet 1909; on a appliqué au calcul de l'indemnité due un tarif forfaitaire qui, en général représente bien un quart ou un cinquième du prix commercial de la voiture, mais c'est tout. On le

voit, l'habitude prise par les Carolingiens a bien laissé quelques traces.

L'ancien Droit français, en principe si respectueux de la propriété, qui, dans le retrait d'utilité publique (en somme l'expropriation actuelle), admettait une indemnité supérieure de un cinquième ou un tiers au prix commercial du bien, n'a jamais appliqué ce principe aux réquisitions, qui, le plus souvent étaient traitées comme des impôts.

La Révolution française a la gloire d'avoir proclamé à titre universel les droits publics individuels et parmi eux, le droit au respect de la propriété privée « droit inviolable et sacré » et la liberté individuelle. Elle n'a jamais hésité à donner une formidable extension à la réquisition qui méconnaît tous ces droits. Entre la réquisition et l'expropriation, même alors possible également pour cause de « nécessité publique » elle n'a jamais établi de comparaison.

De même, par la suite, les textes sur les réquisitions se sont succédés en marge de l'article 545 du Code civil de la Constitution de l'an VIII, des lois de 1810, de 1833, du 3 mai 1841 et sans faire la moindre allusion à ces dernières dispositions.

Il est faux juridiquement. — Tout d'abord, par l'analyse des travaux préparatoires de la loi de 1877 dans les passages où il est question de la nature juridique nous avons démontré que, de ces textes contradic-

toires, on ne pouvait rien tirer de précis. Nous ne pensons donc pas que la loi de 1877 puisse servir à justifier la théorie de l'expropriation; le pourrait-elle d'ailleurs, nous sommes de ceux qui pensons que, sur ce point, elle devrait être allègrement jetée par dessus bord; le législateur de 1877 ne pouvait prévoir les nécessités de la guerre de 1914-18 et les besoins qu'elle engendrerait. Le Parlement de 1914 n'ayant pas fait de loi nouvelle sur les réquisitions, il eût été néfaste et presque criminel de se prétendre lié par un texte vieillot et désuet gênant si peu que ce fut l'action guerrière. D'ailleurs la loi de 1877 ne mérite pas une telle critique. Elle a très bien senti, au demeurant, quel était le principe fondamental qui domine l'institution.

Laissons donc de côté la loi de 1877.

Pendant la guerre de 1914-1918¹ la réquisition et l'expropriation présentent de tels contrastes qu'il faut renoncer à toute assimilation entre ces deux institutions². Elles ont, il est vrai, un point commun mais un seul: dans les deux cas, l'intérêt particulier plie devant l'intérêt général; pour le bien public, le particulier est valablement soumis à la contrainte qu'on est en droit de lui imposer. On le voit cela est bien

1. La réquisition, institution de guerre ne peut être valablement jugée et appréciée qu'en temps de guerre.

2. Les critiques qui vont suivre ont été examinées déjà avec les théories de MM. Claro, Larnaude, Lafon et Bonnetcase. Nous serons bref, nous bornant à marquer notre opinion personnelle.

vague et demande à être précisé. Quel est cet intérêt général, quel est sa nature, sa portée ? Des foules d'institutions imposent la contrainte à l'individu en vue de satisfaire l'intérêt général : l'impôt, le jury, la citation du témoin en justice, le plan d'alignement, le service militaire, etc... Cependant elles ne se ressemblent guère. Celui qui n'aurait pour les distinguer que le critérium de « l'intérêt général » risquerait fort de se trouver dans l'embarras. Il faut donc préciser et voir quelle est dans chaque cas la nature exacte de cet intérêt général¹.

Même en nous en tenant aux choses mobilières, l'expropriation vise la satisfaction de « l'intérêt général » dans les périodes normales du temps de paix, la réquisition la satisfaction de cet intérêt général dans les périodes anormales et tragiques du temps de guerre. Voilà déjà une différence capitale : l'intérêt général n'étant pas le même dans les deux cas, engendrera on le conçoit des besoins très différents au point de vue de l'urgence, de la nature, du caractère indispensable et impérieux. Il est inutile d'insister.

On a dit : l'expropriation a sa raison d'être dans la simple « utilité publique » la réquisition dans la « nécessité publique ». Mais ces formules elles-mêmes sont insuffisantes ; elles ne marquent pas assez le

1. Nous avons vu que le système de l'expropriation était incomplet et fragmentaire et ne s'appliquait qu'aux réquisitions de choses mobilières nous ne reviendrons pas sur ce point.

contraste; d'ailleurs la Déclaration des Droits du 26 août 1789 et la Constitution de 1791 n'admettaient également l'expropriation que pour cause de nécessité publique. Il y a des degrés dans les nécessités. Les nécessités sont fonction des circonstances qu'elles ont pour cadre. Le but que poursuit une institution détermine son organisation comme son fonctionnement. M. Berthélémy soutient le contraire lorsqu'il affirme, qu'au point de vue du règlement de l'indemnité, le motif spécial pour lequel le particulier est dépossédé dans la réquisition ne doit pas entrer en ligne de compte. Cela nous paraît profondément inexact. Suivant l'ampleur, l'urgence, le caractère tragique et indispensable de la nécessité, le sacrifice exigé du particulier n'est pas le même.

L'expropriation, institution des périodes de calme est inspirée par des idées d'utilité publique quelquefois fort importantes, quelquefois plus discutables (on l'étend pour de simples motifs d'esthétique et d'ornementation) mais jamais absolument impérieuses. On peut attendre; le salut public n'est pas pour cela en danger. Il s'agit d'améliorations sociales, désirables certes mais dont l'ajournement ne risque pas d'entraîner une catastrophe nationale. Aussi les plus minutieuses précautions sont prises pour qu'elles jouent sous l'égide des principes supérieurs de notre droit public; inviolabilité de la propriété, respect de la liberté individuelle. Une longue

procédure est engagée, sauvegardant le droit de l'individu; avant de se décider à mettre la main sur son bien l'administration enquête puis rend la « déclaration d'utilité publique », puis le Tribunal civil prononce l'expropriation, puis enfin le jury alloue l'indemnité. Ce n'est qu'après que toutes ces formalités sont accomplies qu'on a le droit de dessaisir le particulier. Non seulement il y a toujours indemnité mais cette indemnité doit être préalable. Enfin, l'expropriation est un acte exceptionnel, incompatible avec toute idée de répartition. Par conséquent, l'indemnité accordée doit être « juste », elle doit réparer dans son intégralité le dommage causé, tout au moins en ce qu'il a « d'actuel », de « direct » et de « certain » pour le dépossédé. Celui-ci ne doit pas subir de perte directe du fait de l'expropriation. L'expropriation n'est pas à proprement parler au point de vue pécuniaire (et non des convenances personnelles) un sacrifice, une charge pour le prestataire, puisqu'il se trouve au préalable indemnisé en entier de la perte future qu'il va subir. Le calme de la période envisagée, l'état stable des finances, le caractère exceptionnel de l'expropriation, le fait qu'on ne doit pas en temps normal exiger d'un particulier seul des sacrifices anormaux, justifient cette indemnité préalable et complète. On le voit donc, la cause qui provoque la dépossession, le motif qui détermine la mainmise sur le patrimoine, son degré de nécessité, la répartition

ne sont pas indifférents au point de vue de l'indemnité à allouer. Au contraire, ce sont eux qui conditionnent cette indemnité. Selon les circonstances, selon le caractère et la nature de la nécessité, la charge subie par l'individu est plus ou moins compensée ou ne l'est pas du tout. Par exemple, jusqu'à la guerre actuelle, le dommage de guerre ne donnait pas droit à une « indemnité » proprement dite, mais seulement à des secours, pourtant le bien du particulier était sacrifié pour l'intérêt général. La loi de 1822 sur la police sanitaire en temps d'épidémie prévoit l'abatage d'animaux malades sans indemnité pour le propriétaire. Enfin, lorsque des nécessités financières urgentes et impérieuses se font jour, la part contributive que l'impôt demande au citoyen est augmentée, le sacrifice exigé est plus lourd. Or qu'est-ce que l'impôt sinon un sacrifice que l'intérêt général impose à l'intérêt particulier ? Par conséquent, la cause du sacrifice influe sur la nature du droit à réparation.

Il est donc faux juridiquement de soutenir que la cause précise de la dépossession est sans influence, en matière de réquisition, sur le calcul de l'indemnité, du seul fait que comme dans l'expropriation l'intérêt particulier plie devant l'intérêt général. Enfin, s'il est juste et équitable que la réparation soit totale lorsque, comme dans l'expropriation la répartition est par définition impossible, on conçoit très bien au contraire en matière de réquisition un sacrifice net

réparti entre tous, car la répartition est un élément essentiel de cette dernière institution.

Or, la cause de la réquisition est tout à fait différente de celle de l'expropriation. Il s'agit ici non du temps de paix mais du temps de guerre, non de la simple utilité, mais de la nécessité la plus inéluctable la plus impérieuse, le salut de l'armée, le salut du pays. Cette différence de cause engendre entre les deux institutions de profonds contrastes. La réquisition exige immédiatement, sans procédure, sans enquête, sans juge, sans indemnité préalable. L'armée prend séance tenante, par force au besoin; en cas de nécessité un caporal pourra réquisitionner des choses de la plus grande valeur et en dépouiller instantanément et légalement leur propriétaire. Enfin, la réquisition étant un moyen normal et continu¹, d'approvisionnement du temps de guerre, et pouvant porter sur tout, n'est pas exceptionnelle et spéciale à certains immeubles comme l'expropriation. Elle s'accommode de l'idée de répartition; la loi de 1877 prescrit formellement cette répartition (à peine de

1. L'histoire des guerres, l'histoire tout court, confirment cette opinion. Nous l'avons vu, les instructions ministérielles contraires du début de la guerre ne doivent pas faire illusion. D'autre part ces instructions, visent à réprimer les réquisitions onéreuses pour l'Etat. Enfin, la réquisition par la menace qu'elle fait peser, détermine l'achat « à caisse ouverte », que l'Etat prescrit à un prix inférieur au cours commercial, influençant le particulier prévenu qu'on réquisitionnera s'il n'accepte pas l'achat à caisse ouverte qui est en somme une réquisition déguisée.

nullité de l'acte de la réquisition) de toutes les prestations entre les habitants de la commune.

L'ordre de réquisition, sauf impossibilité ou force majeure est adressé non directement aux particuliers mais au maire qui opère ensuite la répartition des prestations¹.

Selon nous, on n'a pas assez insisté sur cette différence fondamentale entre la réquisition et l'expropriation. Les conséquences de cette répartition sont immédiates. Lorsque la charge est légère et la répartition parfaite (logement et cantonnement) l'individu ne reçoit aucune compensation, il n'y a pas indemnité du tout. Lorsque la répartition peut être opérée également très équitablement par des évaluations faites à l'avance (chevaux) l'indemnité fixée antérieurement par tarif est nettement inférieure à la valeur des animaux. Lorsque la répartition prévue est plus difficile et que les charges risquent d'être exclusives ou inégales, le particulier est armé de plus grandes garanties, le tribunal judiciaire intervient et le dédommagement peut être plus complet. En somme, étant donnée sa nécessité absolue et la répartition, la réquisition exige du particulier une part de sacrifice net plus ou moins grand selon les cas. Lorsqu'il y a indemnité, on ne dit jamais formellement qu'elle doit être « juste ». Le prix commercial de la chose

1. En fait, la répartition a été quelquefois très imparfaite. C'est un grave défaut. Mais il faut raisonner en droit, non en fait.

n'est au principal jamais alloué. Quelquefois, l'autorité judiciaire n'intervient pas dans la fixation de l'indemnité qui en aucun cas n'est préalable. Quelquefois enfin il n'y a pas indemnité du tout.

En résumé, il existe entre l'expropriation et la réquisition des contrastes si frappants, qu'une fois constatés, ils proscrivent toute idée de comparaison entre ces deux institutions.

L'expropriation est une institution de paix basée sur des considérations d'utilité ou d'agrément; la réquisition est une institution de guerre, en marge du droit commun, basée sur des considérations de nécessités impérieuses et immédiates de salut public.

L'expropriation enquête longuement, juge, indemnise d'abord et prend ensuite. La réquisition prend d'abord de force au besoin sans autre forme de procès. Elle paie ou ne paie pas, elle paie toujours plus tard.

L'expropriation est incompatible avec l'idée de répartition, la réquisition exige la répartition.

L'expropriation exclut toute idée de sacrifice net pour l'individu. La réquisition au contraire exige en principe de l'individu ce sacrifice net.

L'expropriation s'attache au cours commercial dans le calcul de l'indemnité. Au contraire, une des raisons d'être de la réquisition c'est d'éviter le cours commercial.

Cette dernière constatation, ce dernier rappel, nous

dispensent de critiquer ici la méthode d'indemnisation basée sur le cours commercial adopté par le système de la réquisition expropriation.

Nous ne dirons rien des systèmes qui n'admettent que certaines analogies entre l'expropriation et la réquisition car ils éliminent de l'expropriation ses caractères fondamentaux et sa conséquence logique; l'indemnité basée sur le cours commercial. De même lorsqu'on fait intervenir en même temps que l'idée d'expropriation celle d'occupation temporaire pour l'exécution de travaux publics (l. 1898) il faut logiquement exclure le cours commercial.

Au point de vue de l'indemnisation, il faut néanmoins reconnaître que le système du cours commercial appliqué à la réquisition ne correspond pas au système d'indemnisation qui devrait lui être logiquement appliqué d'après son assimilation à l'expropriation (réparation du seul dommage actuel direct et certain; donc pas de bénéfice). En effet, si on alloue à un prestataire marchand en gros « le cours commercial » du détail on l'enrichit. Il en est de même si le cours commercial du jour de la réquisition, alloué à un prestataire non commerçant qui n'a besoin de remplacer sa chose et qui l'a conservée sans frais généraux, est supérieur au prix d'achat; ici, pour le prestataire, il y a bénéfice et non simple réparation du dommage actuel direct et certain. On pourrait citer d'autres exemples.

SECTION IV. — SYSTÈME DE LA RÉQUISITION : ACTE DE PUISSANCE PUBLIQUE, DÉRIVANT D'UN DROIT « SUI GENERIS », D'UN « JUS SINGULARE » JUSTIFIÉ PAR DES CONSIDÉRATIONS EXTRAORDINAIRES DE SALUT PUBLIC ET DE DÉFENSE NATIONALE¹.

Ce système pur et simple ou affecté de modalités a eu un grand succès. Il a formé le dernier état de la doctrine, a été adopté par l'administration de la guerre et enfin a triomphé en jurisprudence sous l'égide de la Cour de cassation.

Examinons d'abord ses qualités qui sont très réelles et sur lesquelles on ne saurait assez insister. Il est essentiellement « exact » et a aperçu nettement le caractère spécial de la réquisition militaire, institution exceptionnelle de guerre et de salut public, qui se dresse isolée et distincte, se suffit à elle-même, et, par son originalité, dérivant du but qu'elle poursuit, paraît irréductible. Il a rendu d'immenses services en déterminant les caractères négatifs de la réquisition, en la différenciant du contrat, de l'expropriation proprement dite. Il a tenu compte du cadre de la guerre dans laquelle joue cette institution; il a fait intervenir l'idée d'acte unilatéral de puissance publique, acte plus terrible, plus exceptionnel, plus redou-

1. Nous intervertissons l'ordre dans la critique. Le système de l'impôt ou de la charge publique sera examiné en dernier lieu.

table que la généralité de ces mêmes actes. Il a marqué le sacrifice nécessaire que la solidarité nationale impose en temps de guerre à l'individu. Il a vu, dans la réquisition, tout ce qui est nécessaire et essentiel. Tout ce qu'il a dit est exact ; il n'a rien dit d'inexact. En un mot ce qu'il a dit est nécessaire. Mais on peut se poser une question : ce qu'il a dit est-il suffisant ? Donne-t-il une idée pleine, complète de l'institution qu'il analyse ? Satisfait-il absolument l'esprit ? Nous ne le croyons pas. Ce système, par trop prudent, est trop exclusivement négatif¹ et pas assez positif. Il dit fort bien tout ce que la réquisition n'est pas, mais il ne dit pas assez ce qu'elle est.

Si j'ai besoin d'obtenir des renseignements sur une personne inconnue, il me sera certes de quelque utilité d'apprendre quelles sont les qualités qu'elle n'a pas, mais je serai également fort aise (si elle en a bien entendu !) d'apprendre aussi quelles sont les qualités qu'elle peut avoir. La science en général, la science juridique en particulier consiste à ramener ce qui est inconnu à ce qui est connu. L'esprit humain a un besoin insatiable de comparaison et de généralisation. Ainsi que le constate fort bien M. Le Fur, on peut certainement dire que la réquisition est un acte *sui generis* mais cette constatation présente peu d'intérêt.

1. M. Rolland a adressé la même critique à l'arrêt du 6 mars 1917.

En effet, qu'est-ce qu'un acte *sui generis*, un acte irréductible à aucun autre, isolé, absolument distinct, sans lien avec ceux dont nous connaissons la structure intime, le fonctionnement et le régime ? Lorsqu'on nous déclare explicitement ou implicitement que cette question qui s'impose ne recevra pas de réponse, cela ne laisse pas d'être assez décevant, surtout en droit où la lumière des grands principes doit dissiper toutes les ténèbres. En un mot, l'esprit ne s'accommode pas aisément de cette conception. Curiosité et désir d'unité ne sont pas satisfaits. Puis, dans notre espèce, comment va-t-on traiter cet acte *sui generis* ? Au point de vue de l'indemnisation quel va être le régime employé ? où prendra-t-on les directives nécessaires ? Comme il faut en avoir, on est contraint de les prendre ailleurs et dans d'autres institutions ou du moins de procéder par analogie.

M. le doyen Larnaude le représentant le plus éminent de la doctrine de « l'acte *sui generis* » du « *jus singulare* », dont les idées ont exercé à ce point de vue une immense influence sur l'administration et la jurisprudence, l'a fort bien compris ; il a donné pour base à son système la théorie générale des rapports entre les particuliers et l'Etat, théorie qu'il a illustrée d'exemples et d'applications, au point de vue du calcul de l'indemnité. Mais d'un autre côté, tenant avant tout à la notion *sui generis*, il s'est attaché au système d'évaluation, que doivent employer les

Commissions prévues par la loi de 1877, système équitable en principe mais quelque peu vague et imprécis, s'accommodant de toutes les méthodes et de tous les calculs et n'ayant aucun critérium exclusif et net.

Le système vague et imprécis, de la nature juridique *sui generis* doit produire un système homothétique d'indemnisation correspondant. Il n'a pas manqué d'en être ainsi, nous l'avons vu en jurisprudence; il ne pouvait en être autrement, d'autant plus que les discussions économiques sur le mot valeur n'ont jamais été complètement abandonnées.

L'arrêt du 6 mars 1917 très imprécis sur la nature juridique véritable, laisse aux cours et tribunaux la faculté de se rattacher à l'expropriation à la rigueur et même à l'impôt. En effet, tous ces actes sont des actes de puissance publique. Au point de vue de l'indemnisation, le système de l'arrêt du 6 mars 1917 forcément tout aussi vague et imprécis, impose théoriquement la considération des éléments multiples de la valeur sans critérium distinct; pratiquement il laisse aux cours et tribunaux la latitude d'adopter la méthode d'indemnisation qui leur plaira. Nous avons vu que la jurisprudence avait assez largement usé de la permission. Même après l'arrêt du 6 mars 1917, au point de vue du calcul de l'indemnité, l'anarchie règne. Chaque juge a conservé ses habitudes antérieures.

Le système de l'acte *sui generis* est trop vague; il

s'accommode de trop d'interprétations pour pouvoir engendrer l'unité. Un des buts essentiels poursuivi par la réquisition : réaliser des économies, risque fort ainsi de ne pas être atteint.

Ne serait-il pas possible afin de tendre vers cette unité et non sans marquer de la façon la plus nette les caractères originaux de la réquisition et son régime spécial du temps de guerre, de la ramener quant à ses principes essentiels, non simplement à un acte « de puissance publique » mais à une institution stable, nettement déterminée du droit public, visant un but général au demeurant similaire et à laquelle elle emprunterait toutes ses notions fondamentales quitte à rejeter ceux de ses éléments accessoires qui seraient incompatibles avec elle ? Cette méthode a également l'avantage d'éviter l'arbitraire du moins en une certaine mesure, car, en temps de guerre, l'arbitraire existe toujours basé d'ailleurs sur quelques précédents du temps de paix.

SECTION V. — SYSTÈME DE LA RÉQUISITION MILITAIRE CHARGE PUBLIQUE DU TEMPS DE GUERRE, DE L'ESSENCE : SOIT DE L'IMPOT, SOIT DU SERVICE MILITAIRE ET DE L'IMPOT A LA FOIS.

C'est à cette théorie que vont toutes nos préférences, c'est à elle que nous nous rallions, quitte néanmoins

à la modifier quelque peu et surtout à la préciser davantage en insistant sur la comparaison.

Ce système est celui de MM. Olivier Martin et Ambroise Colin, dont nous avons déjà analysé les théories. Il a d'abord le mérite incomparable de la franchise et de la netteté puis il ne laisse aucun vague dans l'esprit du moins dans le domaine des idées essentielles ; il ramène l'institution à analyser dont le caractère est inconnu à des institutions dont le caractère est au contraire parfaitement connu. A l'inverse de celui de l'acte de puissance publique il tient compte non seulement des caractères négatifs mais des caractères positifs. Enfin, il est exact dans ses grandes lignes : l'analogie sur laquelle il se base est indéniable. Il est basé sur les enseignements de l'histoire et ceux du dernier conflit, s'adapte avec souplesse à toutes les circonstances les plus anormales, ne se leurre pas de mots et de déclarations de principe demeurées lettre morte, constate ce qu'est et doit être en temps de guerre et a le courage de dire tout haut ce que la plupart murmurent tout bas.

Le mérite essentiel de ce système c'est que de cette constatation que la réquisition est une « institution de guerre et de salut public », il tire ses pleines et entières conséquences et ne recule pas devant l'application. Il a vu nettement que la réquisition était en marge du droit commun et qu'elle échappait à ce titre aux principes supérieurs du droit public.

Il a vu qu'elle comportait pour l'individu un sacrifice à faire à la patrie, une part de charge nette sans compensation. Comme le dit M. Olivier Martin, il a compris tout le sens de « l'acte redoutable qu'est la réquisition ». Il a vu la réquisition à sa vraie place, dans son cadre de guerre. Il n'a pas hésité à mettre en harmonie les sacrifices à faire, avec les circonstances tragiques et le but général à atteindre. Il a repoussé les interprétations économiques déplacées de ce mot « valeur », proscrit l'idée néfaste que la guerre était pour les paisibles citoyens de l'intérieur du pays exclusive de tout idée de perte matérielle, fait appel aux sentiments de solidarité les plus indispensables et les plus élevés.

Aussi, pour toutes ces raisons, ne saurions-nous assez lui rendre hommage. Les idées de M. Olivier Martin nous ont particulièrement séduit; exprimées dans un style imagé, énergique et vigoureux, abondant en vues profondes et judicieuses à la fois, elles sont souvent très remarquables.

Cela dit, nous adoptons pour notre part, l'idée essentielle et fondamentale, pivot du système : la réquisition institution de guerre, en marge du droit commun est une charge publique qui peut imposer à l'individu une part définitive de sacrifice net au point de vue pécuniaire; elle ressemble à la fois au service militaire et à l'impôt. Mais nous désirons creuser davantage cette notion et préciser la comparaison en nous

plaçant en face de la réquisition militaire telle qu'elle a fonctionné pendant la guerre de 1914-1918. Le but fondamental de la réquisition est évidemment resté le même à travers les siècles mais ses formes, son organisation ont varié : la nature juridique que nous voulons déterminer est celle de la réquisition militaire pendant la dernière guerre. Nous insistons là-dessus. M. Ambroise Colin dit que la réquisition est plutôt à proprement parler un « service » qu'une variété d'impôt, qu'elle ressemble surtout au service militaire. C'est exact en principe, c'est exact dans l'application pour certaines périodes de l'histoire, mais ce n'est pas exact à notre point de vue spécial pendant la dernière guerre. M. Olivier Martin, plus clairvoyant et mieux inspiré à notre avis, dit que la réquisition est seulement « à la fois de l'essence du service militaire et de l'impôt », mais qu'elle diffère de ces institutions dans leur « organisation actuelle ».

En un mot, nous nous proposons de soutenir que la réquisition présente à titre essentiel et fondamental avec l'impôt des ressemblances permanentes, et qu'elle ne présente avec le service militaire des ressemblances vraiment nettes et non seulement des analogies générales qu'à titre temporaire, accidentel, dans certaines périodes d'histoire, périodes parmi lesquelles la dernière guerre ne figure justement pas. Nous réserverons l'étude du caractère positif (ressemblance avec l'impôt) pour le moment où sera tenté

notre essai de théorie générale de la nature juridique. Nous aborderons dès maintenant, incluse dans notre critique proprement dite, l'étude du caractère négatif (distinction entre la réquisition militaire actuelle d'une part et le service militaire ou la mobilisation d'autre part).

Pendant la guerre de 1914-1918, la réquisition militaire est essentiellement distincte du service militaire ou de la mobilisation. — Il n'est pas besoin d'insister beaucoup sur ce point qui paraît évident.

Lorsque les armées n'étaient pas encore organisées ou lorsqu'il fallait passer brusquement en temps de crise et d'invasion de l'armée de métier à faibles effectifs à l'armée nationale à gros effectifs, réquisition et mobilisation étaient synonymes. Par un seul et même acte, l'Etat attire alors à lui hommes et choses.

Au contraire, en 1914, dans un pays comme la France qui possède une armée nationale quintuplée ou sextuplée en temps de guerre par l'entrée en jeu minutieusement prévue et réglée des réserves, les deux actes sont nettement séparés.

Le service militaire ou la mobilisation ne portent que sur les personnes seules et jamais sur leurs biens. La réquisition porte indifféremment sur les biens et les personnes.

Le service militaire ou la mobilisation ne portent que sur des catégories de personnes nettement déter-

minées à l'avance au point de vue du sexe, de l'âge, de l'aptitude physique, de l'honorabilité (exclusion de certains condamnés). La réquisition de services personnels peut porter, sans aucune espèce de distinction, sur tout individu.

Le service militaire ou la mobilisation ne peuvent être ordonnés que par un tribunal (Conseil de révision) ou un décret du chef de l'Etat. La réquisition, dans le cas de nécessité peut être exercée par un simple soldat de 2^e classe chef de détachement.

Le service militaire et la mobilisation imposent à ceux qui y sont soumis le régime spécial de l'armée (hiérarchie, discipline, juridiction du Conseil de guerre, port d'un uniforme, etc...). La réquisition des choses n'impose pas à vrai dire au propriétaire un « service » mais la seule obligation accidentelle de livrer sa chose. On ne peut dire que cette obligation est un « service ». L'impôt n'est pas un « service » par le seul fait que le contribuable est tenu d'aller porter son argent chez le percepteur : *accessorium sequitur principale*. D'ailleurs, si le propriétaire de la chose est absent, la réquisition portera néanmoins sur sa chose. Dans cette hypothèse, toute idée de service doit être écartée.

La réquisition de services personnels implique bien, nous ne saurions le nier, de la part du prestataire une certaine idée de « service ». Ce dernier est temporairement placé sous les ordres de l'autorité militaire. Mais il n'est pas pour cela militaire. Il n'est

pas soldat, il ne porte pas un uniforme, il n'entre pas dans les rangs de l'armée, mais est simplement mis temporairement à la disposition de cette dernière. Le service accessoire, accidentel qu'on exige de lui n'est pas le service militaire proprement dit. Certes, pendant la durée de la prestation, ce civil est sous les ordres de l'armée, mais pas aussi complètement qu'un militaire; l'idée de hiérarchie n'intervient pas, l'idée de sanction disciplinaire non plus; les seules sanctions encourues sont celles qui peuvent être prononcées par les tribunaux proprement dits. La prestation fournie, ce civil qui n'a jamais cessé de l'être, échappe complètement à l'autorité partielle que l'armée avait accidentellement eue sur lui par le seul fait de la réquisition.

L'indemnité de réquisition et la solde ne peuvent pas être comparées. On nous fera grâce des développements qui pourraient intervenir à ce sujet.

En un mot, le prestataire envisagé en cette qualité n'est pas militaire; il sert l'armée mais n'en fait pas partie.

En résumé, la réquisition militaire actuelle ne ressemble pas au service militaire et à la mobilisation. Dans la réquisition de biens, de la part du prestataire, il n'y a véritablement pas « service », la maxime du droit romain : *tenetur in faciendo*, ne s'applique en principe pas; le prestataire est simplement tenu de laisser prendre les biens. On exige de lui un acte

négatif plutôt qu'un acte positif. Dans la réquisition de services personnels, le prestataire est bien obligé à accomplir un acte positif, la maxime *lenetur in faciundo* est applicable. L'armée exige du particulier un certain « service », mais ce service n'a rien de commun avec le service militaire proprement dit.

Bien plus, dans la guerre actuelle, réquisition et service militaire paraissent devoir être incompatibles. Les charges multiples nécessitées par la guerre doivent être divisées et réparties d'après les capacités individuelles. Il serait idéalement désirable que ceux qui sont assujettis au service militaire et qui servent ainsi leur pays par les armes ne le servent pas encore en supportant le fardeau de la réquisition. Nous reviendrons sur cette considération.

Nous repoussons donc dans l'état actuel des choses, l'assimilation de la réquisition au service militaire et à la mobilisation¹ mais nous acceptons et retenons au contraire l'assimilation de la réquisition à l'impôt. Nous allons voir pourquoi en nous efforçant d'apporter sur ce point quelques précisions et comparaisons qui s'imposent.

1. Il en eût été autrement si la mobilisation civile avait été organisée.

CHAPITRE III

Essai d'une théorie générale sur la nature juridique de la réquisition militaire.

Généralités. — Après avoir critiqué les différents systèmes passés en revue et avoir signalé les caractères négatifs de la réquisition militaire, il convient maintenant, étant donné ses caractères positifs, de construire une théorie générale qui la ramènera sous toutes ses formes à une institution fondamentale et unique du droit public, l'impôt.

Le système de nature juridique engendrant logiquement le système d'indemnisation correspondant, nous attendrons d'avoir construit cette théorie générale de l'impôt avant de critiquer les procédés d'indemnisation déjà examinés. Nous montrerons d'abord que la réquisition n'est qu'un genre particulier, excep-

tionnel d'impôt. Nous dirons quels sont les caractères que cet impôt exceptionnel doit présenter pour être approprié à sa fonction tout d'abord, juste et équitable par la suite. Nous verrons si pendant la guerre actuelle il a présenté ces caractères; nous critiquerons son organisation et les systèmes d'indemnisation qui ont été employés. Enfin nous nous efforcerons d'indiquer pour terminer d'après quels principes généraux d'organisation il serait désirable qu'il fonctionnât afin qu'il soit à la fois approprié à sa fonction et juste et équitable.

Nous prendrons uniquement pour cadre dernier et définitif la dernière guerre en nous demandant au demeurant ce que la réquisition y a été et ce qu'elle aurait dû y être.

SECTION I. — LA RÉQUISITION EST UNE CONTRIBU- TION EXTRAORDINAIRE DU TEMPS DE GUERRE.

La réquisition militaire, ainsi qu'on l'a souvent soutenu, n'est pas seulement une charge publique; une sorte d'impôt a-t-on dit, en ce sens qu'elle fait peser la contrainte sur l'individu et l'oblige de force au besoin à se dessaisir de ses services ou de ses biens, elle est encore un « impôt » dans le sens usuel de cette expression en ce sens qu'elle exige théoriquement toujours, en pratique le plus souvent, de l'individu

au point de vue matériel, une part plus ou moins grande de sacrifice net qui profite à l'Etat, qu'elle opère pour le compte de ce dernier un prélèvement définitif sur les ressources des contribuables. Ce sacrifice net, ce prélèvement définitif, sont évidents dans le cas de logement ou de cantonnement par exemple, où il n'y a aucune indemnité. Mais le fait qu'il y a une indemnité n'empêche en rien ce sacrifice net, ce prélèvement définitif d'exister. Nous avons vu que la réquisition ne peut se concevoir complètement que dans un but d'économie. Toujours théoriquement, en fait, le plus souvent, l'indemnité allouée est moindre que la valeur communément appréciée des biens ou services requis. L'Etat, au demeurant, prélève la différence dont le particulier est par conséquent définitivement dépossédé. L'individu supporte un sacrifice net dont la mesure est justement cette différence entre la valeur de sa chose et l'indemnité allouée. Le prélèvement définitif par l'Etat ou l'autorité, de cette différence, constitue un impôt. Nous pensons avoir assez dévoilé ce mécanisme pour qu'il soit encore nécessaire d'insister davantage. La chose est claire : mon automobile vaut dans mon patrimoine et dans le commerce 20.000 francs, on me la réquisitionne pour 5.000 francs (c'est la proportion habituelle dans ces sortes de réquisitions). Je subis une perte de 15.000 francs. En sens inverse l'Etat, au contraire, gagne, par cette opération, 15.000 fr.

Il me frappe d'un impôt correspondant à cette somme par l'économie qu'il réalise en réquisitionnant. S'il avait voulu acheter la même automobile il l'eût payée son prix commercial : 20.000 francs. Il ne la paie que 5.000 et m'impose pour la différence 15.000 qu'il eût été obligé d'ajouter aux 5.000 francs qu'il débourse s'il eût voulu acheter la même machine. La réquisition est donc un impôt détourné qui permet à l'Etat de se procurer les choses et les services pour une valeur moindre que celle qu'ils ont en réalité. Par ce moyen, l'Etat, selon le côté par lequel on examine l'opération, ou réalise une économie, ou fait une recette d'égale valeur. Peu importe d'ailleurs.

Historiquement, cette assimilation de la réquisition à l'impôt s'est, nous l'avons vu, très fréquemment présentée. A Rome elle était la règle. L'économie réalisée par la réquisition évitait d'autres impôts.

En France, au ^{xvi}e et ^{xvii}e siècle, la répartition des réquisitions générales était faite selon les mêmes règles que l'impôt de la taille et en principe ces réquisitions ne donnaient même pas lieu à indemnité. Le logement et le cantonnement ont toujours été considérés comme une véritable contribution directe de répartition. La loi de 1877 a conservé très nettement ce caractère. Elle a même sanctionné dans certains cas l'absence d'indemnité. Cette loi organise également le recensement des chevaux et voitures comme une véritable contribution de répartition.

D'ailleurs, cette conception de la réquisition-impôt supplémentaire de guerre est logique et normale. En temps de guerre les charges deviennent plus lourdes, les dépenses croissent; il faut, par des moyens immédiats et très simples réaliser des économies ou faire des recettes supplémentaires. La réquisition est un de ces moyens. Mais pour être adaptée à sa fin elle doit être un impôt de répartition en nature. Elle présente effectivement ces caractères.

La réquisition est un impôt direct de répartition extraordinaire en nature. — Ainsi que l'ont fait remarquer avec leur maîtrise habituelle MM. Stourm et Leroy-Beaulieu, on a, ces derniers temps surtout, singulièrement abusé de la signification du mot impôt. On a vu en réalité dans l'impôt, non ce qu'il est mais ce qu'il devrait être au point de vue philosophique ou social. Cette conception provient d'une erreur et d'une auto-suggestion. Pour définir exactement l'impôt, institution qui existe et fonctionne, il faut commencer par voir ce qu'il est. Ensuite, il n'est certainement pas défendu de penser à ce qu'il devrait être, mais introduire dans une définition un caractère hypothétique qu'il serait désirable de voir exister n'est pas scientifique et partant juridique. Une définition doit refléter l'institution existante dans sa réalité et non les pensées de réforme de celui qui définit. Les définitions de l'impôt que nous emprunterons et

que nous citerons seront toutes basées sur ce principe. De même, dans la comparaison que nous aurons à effectuer, avant de nous demander ce que la réquisition devrait être, nous nous demanderons ce qu'elle a été et ce qu'elle est.

La réquisition militaire de la guerre de 1914-1918 présente tous les caractères essentiels fondamentaux de l'impôt. — Prenons quelques définitions de l'impôt en général, tel qu'il est, et nous verrons que les caractères essentiels, fondamentaux de la réquisition militaire et de l'impôt sont les mêmes.

L'impôt est le « prélèvement exercé au nom de la collectivité sur les ressources des citoyens pour subvenir aux dépenses qu'exige l'intérêt commun ».

L'impôt est purement et simplement une contribution « soit directe, soit dissimulée que la puissance publique exige des citoyens pour subvenir aux dépenses du gouvernement » (Leroy-Beaulieu).

« L'impôt est la quote-part à payer par chaque citoyen pour la dépense des services publics ».

L'impôt est « cette portion du produit de la terre et de l'industrie qu'on met à la disposition du gouvernement » (Ricardo).

L'impôt est « la contribution de tous les membres de la Société ou d'une partie de ses membres aux dépenses du gouvernement » (Adam Smith).

Enfin, « l'impôt est un prélèvement opéré sur les

facultés individuelles des contribuables pour subvenir aux besoins des services publics » (Stourm, *Système généraux d'impôts*, 1893).

Il faut accorder quelque crédit à ces définitions données par des hommes de génie ou par des spécialistes de talent en matière de science financière.

La réquisition militaire présente tous les caractères essentiels de l'impôt mis en lumière par ces illustres auteurs :

Elle est faite pour subvenir aux dépenses du gouvernement ou aux besoins des services publics ;

Elle opère, toujours théoriquement, dans l'immense majorité des cas en fait, un prélèvement net sur les ressources des individus, sur « le produit de la terre ou de l'industrie » comme dit Ricardo.

Mais, de plus, elle présente même avec l'impôt tel que le comprend actuellement le droit public contemporain d'autres analogies fondamentales : la continuité sinon la régularité et l'intervention du pouvoir législatif. Il est inutile de bien préciser que nous avons en vue la réquisition militaire, arme de guerre, telle qu'elle a existé et fonctionné dans l'histoire et plus particulièrement pendant la dernière guerre et non la « réquisition-mythe » inapplicable et inappliquée telle qu'elle est proclamée platoniquement par certains textes, la loi de 1877 par exemple. Cette loi de 1877, au demeurant redoutable loi de guerre permettant l'extension indéfinie de la réquisition mais

en apparence loi timide de grandes manœuvres restreignant la réquisition et la réservant non aux besoins normaux mais exceptionnels, jugée et interprétée, dans sa période de léthargie avant 1914, a donné lieu à ce moment là à des commentaires sur lesquels nous nous appuyons justement pour raisonner *a contrario* dans le sens de notre thèse.

M. Stourm dit, par exemple, dans son ouvrage déjà cité, *Systèmes généraux d'impôts*, 1893, p. 81 : « Les réquisitions militaires exercées par les chefs de corps d'armée en cas de mobilisation, rassemblements de troupes, sembleraient plutôt à première vue mériter le nom d'impôt. Elles réclament en effet une part souvent très onéreuse des facultés individuelles. Mais ce prélèvement n'a ni le caractère général, ni le caractère permanent qui convient à l'impôt. Il s'agit au contraire de levées temporaires, frappant certaines localités exceptionnellement dans une région déterminée, pour des besoins urgents et spéciaux ».

On le voit, M. Stourm refuse à la réquisition prévue par la loi de 1877 le caractère d'impôt proprement dit parce que, destinée à parer à des besoins spéciaux et exceptionnels elle ne comporte ni la généralité ni la permanence ! Nous avons vu au contraire que pendant la guerre de 1914-1918 plus encore que dans toutes les autres guerres, les réquisitions avaient été générales et permanentes et qu'il ne pouvait d'ailleurs en être autrement. Cette opinion de l'éminent auteur

basée sur ce qui était ou ce qui était censé être, entre 1877 et 1914, s'évanouit lorsqu'on l'applique à la guerre de 1914. Les caractères en l'absence desquels on refusait d'assimiler entièrement la réquisition à l'impôt (généralité et permanence) existent maintenant avec une remarquable netteté. L'assimilation autrefois repoussée devient maintenant non seulement possible mais inévitable. Nous n'insisterons pas. Si beaucoup d'esprits en étaient encore restés en 1914 à l'idée de la réquisition moyen exceptionnel et particulier, les faits ont eu vite ruiné cette opinion. Pendant la guerre, la réquisition soit seule, soit combinée avec ses conséquences directes les achats à caisse ouverte, en plus des besoins urgents et imprévus qu'elle a toujours satisfaits, a mis le pays en véritable coupe réglée¹. En outre, le procédé élargi a engendré la pratique des réquisitions civiles. Le caractère général et permanent de l'institution s'est accentué au delà même de tout ce qu'on aurait pu prévoir. M. Rolland a fort bien signalé cette évolution frappante dans des études que nous avons déjà citées. Est-elle légale, est-elle illégale ? Il n'est certes pas défendu de se poser la question malgré la nécessité de telles pratiques. En tout cas, elle existe.

1. Ce caractère nettement visible pour les réquisitions de céréales fourrages, chevaux, bétail, alcool, est encore plus frappant peut être pour les réquisitions de vin ; dans ce cas, l'Intendance, sur des prévisions, réquisitionnait à l'avance chaque année chez tous les producteurs le tiers ou le quart de la récolte.

Remarquons d'autre part, que l'impôt, au point de vue historique n'a pas toujours été général et permanent. Il fut un temps, en France en particulier, sous les Capétiens, où les revenus du domaine suffisaient aux dépenses du gouvernement; l'impôt proprement dit n'apparaît d'abord qu'à titre accidentel pour faire face aux dépenses de guerre; il coexiste alors avec la réquisition. Les dépenses de guerre devenant de plus en plus fréquentes l'impôt devient également de plus en plus fréquent pendant la guerre de Cent Ans et la période 1355-1360; il s'implante alors définitivement et devient officiellement permanent du fait de l'ordonnance de 1439. La guerre en une certaine mesure a rendu l'impôt général et permanent. Il en a été de même à quelques différences près de la réquisition militaire. Dans son ensemble le *processus* est le même, l'analogie profonde.

Enfin, de même que dans l'état actuel, chez les peuples libres ou qualifiés de cette épithète, le droit de percevoir l'impôt ne peut être établi que par les représentants du peuple, que par le pouvoir législatif, de même le droit général d'opérer des réquisitions n'est donné au pouvoir exécutif et à l'armée que par des lois. Dans l'histoire, le droit théorique d'autoriser la réquisition a d'ailleurs toujours appartenu à l'autorité qui avait la haute main en matière financière, à Rome par exemple au Sénat d'abord, à l'empereur ensuite.

La réquisition et l'impôt présentent encore un caractère commun et important : la répartition. En principe, sauf dans les cas d'impossibilité ou de force majeure, la réquisition est adressée non au particulier mais aux collectivités, qui répartissent ensuite les prestations entre les particuliers. Historiquement, il en a toujours été ainsi ; à Rome et dans l'ancien Droit, ce caractère de répartition des prestations était théoriquement et pratiquement très nettement marqué, nous l'avons vu. La réquisition militaire, à ce point de vue, ressemble donc étrangement à une contribution directe de répartition. Ce point a déjà frappé certains auteurs. La loi de 1877 insiste formellement ; en principe toutes les réquisitions doivent être adressées au représentant de la commune, au maire généralement qui, assisté de deux conseillers municipaux, répartit les prestations entre les habitants et fixe ainsi la part contributoire de chacun. Cette petite assemblée composée du maire et des deux conseillers, qui répartit les prestations, peut être comparée à la Commission de répartition communale composée de sept membres (maire, adjoint et cinq citoyens) qui d'après les articles 9 et 10 de la loi du 5 avril 1884, fixe en définitive dans la commune la part de chaque habitant dans les contributions directes de répartition, après que pour l'Etat, le département, l'arrondissement, les mêmes opérations ont été

effectuées par les Chambres, le Conseil général, le Conseil d'arrondissement¹.

« L'impôt de répartition est celui dont le montant total est seul fixé à l'avance par la loi mais dont la part individuelle n'est connue que par une série de mesures ayant pour objet de fixer la cotisation de chaque contribuable ». On le voit, dans les grandes lignes, il y a analogie frappante entre un tel impôt et la réquisition. L'autorité militaire demande au maire un total de prestations seul fixé à l'avance, le maire par une série de mesures fixe la cotisation de chaque habitant de la commune c'est-à-dire la part de prestations qui lui revient dans la répartition opérée et qu'il doit fournir; chaque réquisition adressée par l'armée à une commune est un impôt de répartition spécial en nature qui frappe cette commune.

De plus, il faut reconnaître que dans un grand nombre de cas, cette répartition prévue par la loi de 1877 n'est pas une simple déclaration de principes. Très-souvent, la loi elle-même et le décret du 2 août 1877 l'organisent et la réglementent minutieusement dans ses détails. Pendant la guerre, pour certaines réquisitions, cette réglementation minutieuse de la répartition a été observée en pratique. Il en est ainsi pour les réquisitions de chevaux, voitures, harnais et

1. Depuis les nouvelles lois sur l'impôt sur le revenu, ces anciens impôts ne sont plus perçus que pour le compte des départements et des communes.

enfin le logement et cantonnement. Dans ces cas, qui, dans la pensée du législateur de 1877 seraient les plus fréquents et les plus importants, le maire, sur les directives de l'autorité militaire et même de concert avec elle, s'était, dans chaque commune, livré à l'avance à un véritable recensement des ressources spéciales des contribuables selon une méthode qui est en tout comparable à celle qui est usitée en matière fiscale proprement dite par les agents des contributions directes. Il y avait un « plan de réquisition » fait à l'avance et, qui, lorsqu'il jouait de par un ordre général de réquisition sauvegardait aussi parfaitement que possible, absolument ou proportionnellement, le principe de l'égalité des charges. Cela est particulièrement frappant en ce qui concerne le logement et le cantonnement des troupes, qui, en pratique même étaient plus équitablement répartis le plus souvent que les impôts proprement dits. Il ne faut pas l'oublier.

Enfin dans les communes où le maire connaît son métier et le fait (tout se voit sous le soleil!), même pour les réquisitions accidentelles ne comportant pas un plan préparé d'avance, les prestations étaient réparties dans la mesure du possible, proportionnellement aux ressources de chaque habitant¹. Elles

1. Les notifications individuelles de la réquisition faite par les maires aux particuliers peuvent être comparées aux rôles nominatifs rendus exécutoires par la formule qu'y appose le Préfet.

doivent l'être. Des recours pour excès de pouvoirs ont été formés et portés devant le Conseil d'Etat pour inobservation de ces prescriptions surtout en 1918.

Mais la réquisition étant un impôt en nature, il y a des cas nombreux où toute répartition communale a été absolument impossible.

Enfin, la réquisition, quant à ce qui est des services personnels proprement dits, ressemble à un genre spécial d'impôt en nature subsistant encore aujourd'hui, les prestations personnelles exigées des contribuables pour l'entretien des chemins vicinaux, reste atténué et modifié des corvées de l'ancien régime.

En résumé, nous venons de le voir, la réquisition militaire présente les caractères essentiels et fondamentaux et même certains caractères importants de l'impôt en général et de l'impôt direct de répartition.

Acte de puissance publique unilatéral opérant un prélèvement sur les ressources des contribuables, permanence, généralité, intervention des représentants du peuple formant le pouvoir législatif, répartition, ressemblance avec l'impôt en nature des prestations (ce dernier étant néanmoins un impôt de quotité pouvant selon les dernières lois, être remplacé par une contribution en argent.)

Dans cette discussion, nous n'avons pas fait état des controverses désuètes et sans intérêt, autrefois célèbres, qui se sont élevées au sujet de la nature juridique de l'impôt (impôt contrat, impôt assurance,

impôt contrat de société). Tout le monde est aujourd'hui d'accord sur ce point que l'impôt est un acte de puissance publique, une pure prérogative de la souveraineté, incompatible avec toute idée de consentement de l'individu considéré en particulier.

La réquisition étant un genre très particulier d'impôt, un impôt extraordinaire, voyons maintenant quels sont ses caractères spéciaux et distincts.

La réquisition par certains côtés, diffère forcément de l'impôt proprement dit « dans son organisation actuelle ». — La réquisition et l'impôt actuel qui présentent des analogies essentielles et fondamentales présentent cependant en sens inverse des différences assez sensibles. Cela se conçoit aisément. L'impôt est une institution générale établie en période normale pouvant aussi jouer en temps de crise et en temps de guerre, mais qui fait partie néanmoins d'une organisation stable et permanente et indispensable en tout temps à l'Etat.

La réquisition militaire au contraire est une arme de guerre, tenue en réserve mais inutilisée en période normale. Comme l'impôt, elle a pour but général de fournir à l'Etat les ressources qui lui sont nécessaires, mais elle a pour but particulier de ne lui fournir que des ressources spéciales appropriées aux besoins multiples et nouveaux que la guerre fait naître; à ce titre elle présentera, par la force des choses, des caractères

res originaux et distincts. En temps de guerre, il est certaines catégories de besoins soit accidentels, soit permanents, qui ne peuvent être réellement satisfaits que par la réquisition.

La réquisition différera principalement de l'impôt actuel, par l'objet et la nature du prélèvement qu'elle effectue, la rapidité, l'autorité compétente pour la mettre en œuvre, la répartition et le principe de l'égalité des charges. Toutes ces différences proviennent de ce que, le cadre n'étant pas le même, le but précis poursuivi ne peut l'être, pas plus d'ailleurs que la méthode à employer pour l'atteindre.

Objet et nature du prélèvement. — L'impôt actuel porte toujours¹ sur de l'argent; l'Etat, par l'argent qu'il perçoit, peut en temps normal se procurer de la façon la plus commode et la plus complète toutes les choses qui lui seront nécessaires pour assurer la marche de ses services. En temps de guerre, il en va tout autrement; l'armée peut avoir besoin de se procurer immédiatement non de l'argent mais des choses qui lui sont indispensables. La réquisition porte donc à l'inverse de l'impôt, non sur de l'argent, mais sur des biens autres que de l'argent et des « services personnels ». La réquisition militaire² est donc essen-

1. Sauf le cas exceptionnel, isolé des prestations en nature pour les chemins vicinaux.

2. En droit public interne. Nous laissons de côté le droit international.

tiellement un impôt en nature. L'impôt en nature proprement dit, distinct de la réquisition, est abandonné mais il a existé dans l'histoire à côté de l'impôt en argent. Dans l'ancien Droit, il y a par exemple la dîme en nature; la Révolution française a tenté également un essai d'organisation d'impôt en nature. Il a eu des partisans convaincus et illustres mêmes dans des pays à civilisation avancée tel Vauban avec son projet de « dîme royale », tel J.-J. Rousseau dans ses *Considérations sur le Gouvernement de la Pologne*. Mais en temps normal, avec le progrès du commerce et des échanges, il paraît inutile et même néfaste. En temps de crise, au contraire, en temps de guerre et de profonde perturbation économique, il réapparaît avec une extraordinaire ampleur. Alors, les institutions normales ne suffisent pas, il faut sinon quelquefois les supprimer du moins les compléter par d'autres procédés : ce qui était anormal devient le plus souvent normal par la force même des choses.

D'ailleurs, si on va bien au fond des choses, la différence entre l'impôt en nature et l'impôt en argent est plus apparente que réelle. L'argent n'est qu'une richesse seconde représentant simplement telle quantité correspondante de biens ou de services. Lorsque l'Etat qui par définition ne possède rien (puisque tout ce qu'il a, il l'a pris aux particuliers) a besoin de se procurer quelque chose il peut user de deux méthodes : 1^o la méthode directe : il prend la chose dont il

a besoin aux particuliers qui la détiennent; 2^o la méthode indirecte : il prend aux particuliers de l'argent et avec cet argent se procure ensuite cette chose en l'achetant auprès de ces mêmes particuliers. Au fond, par une méthode comme par l'autre, l'Etat opère toujours sur le particulier un prélèvement en nature, plus ou moins différemment réparti.

La guerre, bouleversant les événements, les prévisions et les institutions existantes, rend nécessaire l'emploi de la première méthode aujourd'hui délaissée en temps normal.

Le prélèvement en nature va souvent rendre, dans la réquisition militaire, les prestations indivisibles, à l'inverse de ce qui a lieu pour l'impôt ordinaire, l'argent étant essentiellement divisible. Le fait que les prestations sont souvent forcément indivisibles, va rendre la répartition difficile quelquefois impossible à l'inverse de ce qui a lieu pour l'impôt. Par conséquent, même lorsque le souci de la répartition est poussé très loin dans un remarquable esprit d'organisation, comme chez les Romains, on sera néanmoins forcé quand il s'agit de prestations indivisibles ou de prestations divisibles mais très importantes, de donner à l'individu une indemnité compensatrice afin de ne pas lui infliger en définitive une charge nette trop écrasante. De là, la différence entre la réquisition admettant l'indemnité, qui est un impôt déguisé détourné avec soulte et l'impôt ordinaire qui est un prélèvement pécuniaire franc et immédiat.

Fixité. — De même, l'impôt fait en principe pour parer à des besoins normaux qu'on peut prévoir et mesurer à l'avance, comporte une évaluation préalable assez précise de son chiffre, des recettes éventuelles qu'il devra procurer à l'Etat. Cela est exact qu'il s'agisse d'impôt de quotité ou de répartition, la quotité ne pouvant être logiquement et raisonnablement établie que par la considération approximative d'un état global à atteindre. L'impôt incorporé dans le budget comporte au principal des prévisions fixes au point de vue des contributions de répartition, chaque unité imposable connaît ainsi chaque année la somme fixée qu'elle aura encore à fournir. Pour les impôts de quotité, chaque particulier sait à l'avance quelle portion de ses ressources il devra donner.

Au contraire, avec la réquisition, en principe rien, de tel; elle doit parer à des besoins soit urgents et imprévus, soit continus et normaux dans la période envisagée mais dont il est impossible de déterminer par avance l'époque et l'intensité. Les ressources correspondantes et nécessaires ne peuvent non plus être évaluées à l'avance avec précision. En principe donc, à l'inverse de ce qui a lieu pour l'impôt, les unités imposables ne connaîtront pas à l'avance d'une façon générale, le chiffre du prélèvement en nature que leur impose la réquisition; *a fortiori* le particulier susceptible de subir une réquisition directe dans le cas de force majeure ne sait pas à l'avance ce

qui sera exigé de lui. L'armée réquisitionnera chaque fois que le besoin s'en fera sentir; au moment de la réquisition l'unité imposable, la commune, ou le particulier sauront seulement ce qui est exigé d'eux, bien que dans certaines réquisitions (logement et cantonnement, chevaux) des recensements ou évaluations aient été faites par avance. Ces recensements et évaluations déterminent la capacité des prestataires et renseignent l'armée sur ce qui est susceptible d'être réquisitionné. L'ordre de réquisition seulement, fixe un chiffre précis, une quantité exigible. Quelquefois, l'ordre de réquisition lui-même ne comportera pas de précisions sur la quantité à prélever; cela s'est produit dans des réquisitions générales indéterminées au point de vue de leur objet (ex. : réquisition de tout l'alcool industriel d'un pays ou d'une région, réquisition de toutes les cargaisons de telle matière ou de telle denrées pouvant se trouver dans un port).

Néanmoins, il faut reconnaître que cette différence de fixité entre la réquisition et l'impôt est loin d'être absolue dans certains cas surtout.

Elle est plutôt une différence de degré, particulièrement lorsqu'on envisage la réquisition dans la dernière guerre. En fait l'impôt tend de plus en plus à ne pas être absolument fixe. Au sein d'une même année les prévisions ne sont pas atteintes, le montant primitif de l'impôt est augmenté par des majorations (douzièmes provisoires, centimes additionnels,

etc...). Enfin, l'Etat se trompe toujours dans ses calculs surtout en temps de guerre ! Les opérations de trésorerie, bons du trésor, etc., comblent heureusement le déficit des recettes de l'impôt dont le taux fixé était bien arbitraire et insuffisant.

Au contraire, pendant cette longue guerre la réquisition a assuré certains besoins réguliers et continus de l'armée, susceptibles de donner lieu à des prévisions. Dans l'intérieur du pays et même aux armées dans les zones d'étapes, le service du ravitaillement a même pris un caractère de périodicité. Il n'a pas été rare de voir des sous-intendants départementaux avertir les maires plusieurs mois à l'avance de la quantité de fourrages que leurs communes auraient à fournir par voie de réquisition ou « d'achat à caisse ouverte » qui n'a de sens que par la réquisition elle-même. Dans les régions vinicoles on a même appliqué le principe de la quotité comme dans certains impôts. On a prévenu à l'avance les producteurs qu'ils aient d'ores et déjà à considérer comme réquisitionnée le tiers ou le quart de leur récolte éventuelle.

Par son extension, sa régularité, sa permanence, la réquisition de la dernière guerre ressemble de plus en plus complètement à l'impôt actuel proprement dit.

Rapidité. Autorité pouvant ordonner le prélèvement.

— Les besoins que l'impôt se propose de satisfaire

ne sont souvent pas urgents et en tout cas l'Etat possède ou pourra trouver très vite par d'autres moyens les ressources nécessaires pour satisfaire ces besoins. Quoi qu'il en soit, il n'y a pas danger, il n'y a pas péril immédiat si l'impôt dû par un contribuable n'est pas exactement payé à sa date. Celui-ci a un délai pour s'exécuter. S'il laisse passer ce délai on l'avertit officiellement et ce n'est qu'après avoir observé certaines formalités, une certaine procédure que l'Etat peut se payer de force en saisissant les biens du récalcitrant. En fait, lorsqu'il reçoit sa « note » le contribuable peut fort bien en ajourner le paiement.

Dans la réquisition militaire au contraire, en temps de guerre, les plus graves, les plus importantes, les plus tragiques considérations sont en jeu ou sont du moins présumées l'être. Il faut séance tenante, sans rémission, satisfaire les besoins de l'armée qui sont toujours censés être urgents et impérieux. On invoque le salut public, le salut du pays. L'armée ne saurait attendre comme l'Etat lointain. Elle exige, elle prend immédiatement, elle dépouille sans attendre le particulier par la force au besoin. Théoriquement les circonstances justifient toujours ce pouvoir terrible de l'armée; pratiquement elles le justifient souvent, quoi qu'on en puisse dire.

Les circonstances engendrent les institutions. En fonction des mêmes idées et à un autre point de vue, la réquisition va profondément différer de l'impôt

ordinaire comme la nécessité publique proprement dite diffère de la simple utilité publique. L'impôt, institution normale des périodes calmes, cherche, dans sa perception, à sauvegarder la liberté de l'individu mais plus peut-être à éviter l'arbitraire de ceux qui peuvent le percevoir. Très peu d'autorités entrent en jeu ici et elles sont nettement déterminées ainsi que les attributions dont elles sont investies. D'abord le pouvoir législatif seul décide de l'établissement de l'impôt en général. La loi seule prévoit directement le taux des impôts indirects et en autorise la perception qui est effectuée par un petit nombre de fonctionnaires spéciaux (douanes, contributions indirectes, postes) déterminés. La perception des impôts directs de répartition ne peut être ordonnée que par des rôles rendus exécutoires par le préfet seul. Cette perception est effectuée par des fonctionnaires spéciaux, les percepteurs. Le contribuable sait à l'avance exactement à qui il aura affaire tant à l'injonction qu'il reçoit de payer, que du paiement qu'il aura à effectuer. On évite tout arbitraire de la part des agents de l'autorité. Dans la réquisition on essaie de faire de même, mais on ne peut y réussir.

Le droit de réquisition qui appartient en propre seulement au Ministre, aux généraux commandants de corps d'armée ou de divisions isolées peut être délégué par eux en cascade jusqu'au plus petit officier d'approvisionnement d'un corps de troupe.

Bien plus, en cas de nécessité tout chef de détachement « quel que soit son grade » a le droit absolu et indéfini de requérir. Théoriquement on le voit des sept millions de militaires qu'a comporté l'armée française, il n'y a en pas un qui n'ait été censé pouvoir dans un cas de nécessité, être titulaire de ce droit. Cela est nous le reconnaissons une hypothèse gratuite, mais les délégations données dans l'Intendance et même dans la troupe à de simples sous-lieutenants ont été innombrables. On le voit, le moindre officier armé de pouvoirs exorbitants peut contraindre immédiatement les particuliers à livrer leurs biens ou leurs services.

Cette comparaison et cette analyse nous font saisir le sens profond de l'institution extraordinaire, anormale adaptée, pour l'accomplissement de sa fin, aux circonstances tragiques et aux temps bouleversés qu'elle a pour cadre.

La réquisition militaire, arme de guerre est toute entière dans les mains de l'armée ou des autorités déléguées par elle. L'armée en temps de guerre, surtout dans la guerre que nous venons de vivre est armée de pouvoirs exorbitants qui dépassent même le cadre de ses attributions purement militaires. On peut dire que sa compétence est tentaculaire. Il ne peut pas et ne doit pas en être autrement. Il y va du salut du pays tout entier. La nation abdique alors entre les mains de l'armée une partie des prérogatives

qu'elles possédaient, prérogatives qui, elles-mêmes entre les mains de ce nouveau titulaire, s'amplifient et se renforcent au delà de toute limite prévue. Cette omnipotence de l'armée, inévitable et légitime, n'en est pas moins formidable et effrayante; la réquisition militaire elle-même n'en est qu'une forme. Dans le conflit comme celui que nous venons de vivre, l'armée part de la nation en armes n'est pas seulement un autre État dans l'État; à bien des points de vue c'est l'État lui-même plus fort plus énergique, plus tyrannique par la force des choses. Selon nous, on n'a pas insisté assez sur ce caractère exceptionnel, sur cette omnipotence de l'armée qui attire tout à elle et ne peut admettre ni résistance ni discussion surtout dans une guerre où les considérations économiques pèsent d'un si grand poids dans la balance. La réquisition militaire est plus qu'un simple acte de puissance publique. Cette terminologie empruntée au Droit public ordinaire a ici quelque chose de mesquin, d'insuffisant, d'étriqué. La réquisition est un apanage indispensable de la force militaire qui dérive d'une nécessité impérieuse et inéluctable. On en a fait un droit. Ce droit est un des attributs de la souveraineté dont l'armée est alors investie; il est plus impérieux, plus absolu, plus indiscutable que celui qui dérive des actes de puissance publique ordinaires. Il est un impôt spécial extraordinaire que l'armée a alors le droit de lever sur tous les habitants.

Il déroge aux Constitutions et lois ordinaires, il dérive du droit supérieur et imprescriptible que possède un Etat, d'employer tous les moyens qui sont en son pouvoir pour pourvoir à sa propre défense. Il évoque l'idée de lutte pour la vie, de légitime défense.

Dès le temps de paix, l'armée forme déjà comme un petit Etat dans l'Etat. Elle impose aux militaires une discipline très dure, sanctionnée, en marge du droit pénal contemporain, par des peines arbitraires privatives de liberté prononcées par les simples supérieurs hiérarchiques. Elle a sa juridiction spéciale le Conseil de guerre; elle offre, chose plus grave, le spectacle de militaires assimilés aux juges d'instruction ou procureurs qui ne peuvent ni poursuivre ni renvoyer devant la juridiction de jugement sans un ordre d'informer ou de mise en jugement d'un supérieur hiérarchique, le général commandant le corps d'armée, qui n'étudie pas lui-même les dossiers sur lesquels il statue.

Dès que la guerre arrive, les dérogations au droit commun vont devenir autrement graves et atteindre non seulement les militaires mais les civils. Au point de vue purement militaire tout d'abord, la guerre concentre les pouvoirs et les renforce d'une façon inouïe. Pouvoir législatif, exécutif, judiciaire, le « chef » les possède tous. Il est véritablement la souveraineté incarnée. Pouvoirs nécessaires mais effrayants en vérité, surtout dans la dernière guerre, pouvoirs qui

décident immédiatement et sans appel de la vie et de la mort des hommes. Un signe, un mot, et le moindre commandant de secteur prescrira une attaque, un assaut; il fera fusiller séance tenante s'il en existe les fuyards et les rebelles. L'autorité absolue du général commandant en chef les armées françaises s'étendra sur trois millions d'hommes. Sur un seul ordre de lui des milliers de canons tonneront; à un même instant, les yeux fixés sur leur montre, des centaines de milliers de soldats bondiront en avant guettés par la mort. Bien plus, l'autorité du chef de l'armée en campagne deviendra internationale, elle s'étendra sur des troupes étrangères dont les Etats abdiqueront entre les mains du représentant d'un autre Etat une part de cette « souveraineté » si jalousement conservée, pivot du droit international actuel. La guerre, sauf dans le domaine de la morale et de la religion brise tous les cadres même les plus immenses et les plus forts.

L'assassinat généralisé devient légal. Des récompenses et des distinctions glorieuses et recherchées sont accordées à ceux qui ont pu démontrer qu'ils avaient tué plus de leurs semblables que leurs voisins. Il y a de ces ironies abominables devant lesquelles le cœur s'épuise et se flétrit : de jeunes hommes dans la fleur de la jeunesse et de la beauté sont blessés affreusement; on les soigne avec la plus douce sollicitude, on les guérit parfois, et une fois qu'on leur

a rendu leur force et leur santé on les renvoie presque aussitôt vers les champs de carnage ! N'est-ce pas diabolique en vérité ?

Il faut voir plus haut, pleurer peut-être sur ces spectacles terrifiants, mais penser que le danger encouru par la patrie les justifie. Tels événements, tels actes.

Si nous nous tournons maintenant vers la population civile que voyons-nous ? Les principaux droits publics individuels n'existent plus. L'état de siège règne en maître. La liberté individuelle est fortement disloquée, la liberté de la presse et de réunion n'existent plus, la liberté du commerce et de l'industrie est entamée. Les habitants sont justiciables des conseils de guerre ; l'application de l'article 205 du Code de justice militaire est une imitation affaiblie mais une imitation, indispensable d'ailleurs, de la loi des suspects ; l'inviolabilité du domicile n'est plus qu'un mythe. En un mot ce qu'on avait coutume d'appeler droit public général s'est effondré.

Dans des temps aussi tragiques l'armée qui a tous les pouvoirs prend, on le voit, la vie des citoyens, supprime leur liberté ; comment, pour subvenir à ses besoins ne les frapperait-elles pas encore de l'impôt extraordinaire qu'est la réquisition en leur demandant pour elle une part de leurs paisibles services et de leurs biens ? Dans ces périodes où rien de ce qui est ne ressemble à ce qui fut, comment s'étonner que cet

impôt extraordinaire ne ressemble pas absolument aux impôts habituels. Tout a changé, l'impôt aussi. D'où les différences constatées entre la réquisition et l'impôt actuel au tant point de vue de la nature, que du mode et de la rapidité de perception.

Répartition et principe d'égalité devant les charges publiques. — L'impôt actuel portant sur l'argent, essentiellement divisible d'une part et intervenant en période calme d'autre part opère une répartition minutieuse entre les contribuables. Cette répartition est censée être poussée aussi loin que possible et être basée sur le fameux principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques. En principe toujours, en réalité souvent, l'impôt actuel proportionnel ou progressif croît en raison directe des ressources des contribuables. Plus un contribuable est riche, plus (quelquefois même en fait) il donne à l'Etat; c'est la mise en œuvre de l'égalité proportionnelle ou même progressive.

Dans la réquisition au contraire ce principe ne peut pas être posé théoriquement d'une façon absolue; en pratique aussi, il est en fait appliqué de façon beaucoup plus imparfaite qu'en matière d'impôt ordinaire. Cela tient d'abord aux prestations en nature souvent indivisibles à l'inverse de l'argent, ensuite à ce fait que la réquisition avec indemnité est un impôt détourné avec soulte, indirectement perçu sauvegar-

dant beaucoup plus difficilement la proportionnalité ou la progressivité des charges publiques.

Tout d'abord au point de vue de la répartition : la loi proclame en principe cette répartition des prestations, mais admet explicitement une importante exception dans le cas de nécessité où la réquisition est adressée directement à tel habitant, implicitement une autre exception non moins importante au cas de prestations indivisibles.

Ensuite au point de vue de la charge nette qui pèse en définitive sur le prestataire qu'il y ait ou qu'il n'y ait pas indemnité. Lorsqu'il n'y a pas indemnité tout d'abord, au cas de logement et de cantonnement par exemple, les régions garnies de troupes en permanence et sillonnées de troupes de passage supporteront presque exclusivement cette charge. L'égalité proportionnelle ou progressive des charges n'est pas du tout sauvegardée. Lorsqu'il y a indemnité, il arrive très fréquemment que cette égalité, que cette péréquation des charges, n'est pas sauvegardée non plus. D'abord, certains produits, certains services de luxe ne sont pas réquisitionnés, ne rentrant pas dans la catégorie de « tout ce qui est nécessaire à l'armée ». Des tarifs légaux fixent ensuite les indemnités pour certaines prestations spéciales prestations non réparties : des réquisitions d'automobiles par exemple sont pratiquées au petit bonheur sur les détenteurs de ces voitures, qui ne reçoivent qu'une indemnité déri-

soire. Les autres citoyens profitent ainsi de l'économie réalisée au détriment de ces prestataires particuliers. Enfin, il n'y a pas au point de vue général, dans la jurisprudence, d'uniformité dans la méthode d'indemnisation, nous l'avons montré. Dans le cas de prestations identiques en nature et en valeur, tel prestataire recevra le prix de revient, tel autre le cours de remplacement, tel autre le cours commercial, tel autre la valeur normale ou moyenne. Tel sera favorisé au détriment de l'autre. Bien plus, par la force des choses, même avec l'uniformité d'indemnisation, le coût de production ou le prix d'achat des prestations provoqueront de graves inégalités.

Donc, en théorie comme en pratique la réquisition telle qu'elle fonctionne assure certainement beaucoup plus imparfaitement que l'impôt la péréquation des charges publiques entre les citoyens. Cela est indéniable.

Cependant il ne faut pas exagérer, croire que la différence est absolue, qu'il y a à ce point de vue un véritable abîme entre les deux institutions existantes, à peine d'être le jouet d'une dangereuse illusion.

En matière d'impôt le principe de la péréquation des charges est l'idéal mais il est bien loin d'être complètement mis en œuvre dans la réalité. Si nous observons avec attention, que d'abus, que de contrastes choquants ! Certains contribuables sont nettement favorisés au détriment d'autres. L'inverse est vrai bien

entendu. L'immunité fiscale assure une situation privilégiée aux porteurs de coupons de rentes sur l'Etat. L'assistance judiciaire est donnée à des ouvriers gagnant 50 francs par jour, soi-disant « prolétaires, conscients et organisés ». La charge en est supportée non par l'Etat mais par de jeunes avocats stagiaires dont certains gagnent bien 50 francs par an. Cette même assistance judiciaire est d'ailleurs refusée à des fonctionnaires, à des retraités qui touchent des émoluments de famine mais qui en revanche ont l'unique honneur de faire partie intégrante de l'Etat-Providence. L'impôt sur le revenu dégrévait le contribuable marié de 2.000 francs par an, le père de famille de 1.000 francs par enfant au-dessous de 16 ans ! L'impôt sur les spécialités pharmaceutiques laisse profondément indifférents les gens riches ou bien portants ; il touche cruellement et injustement les gens malades et pauvres. Nous pourrions multiplier les exemples typiques.

En fait, actuellement, en matière d'impôt, le principe de l'égalité proportionnelle ou progressive des charges est souvent une pure plaisanterie, plaisanterie joyeuse ou cruelle selon celui auquel elle l'adresse.

Par conséquent, à ce point de vue, impôt et réquisition ne sont pas absolument incompatibles, bien loin de là. Si on n'est pas illuminé ou de mauvaise foi, la comparaison entre les deux institutions, même à ce point de vue, n'a rien d'illogique.

D'ailleurs, il ne faut pas l'oublier, en matière d'impôt *lato sensu* (impôt et réquisition) le principe de l'égalité devant les charges publiques a un autre sens qui a été fort bien mis en lumière par M. Olivier Martin. En fait, l'égalité, proportionnelle ou progressive, est souvent impossible à établir d'une façon absolue. M. Olivier Martin, parlant de ce principe dit : « Je crois que ce principe n'est pas en contradiction avec la conception proposée du droit de réquisition. Ce principe est respecté dès lors que tout citoyen en mesure de fournir une prestation utile à la défense nationale, peut être invité à livrer, compte tenu uniquement de l'intérêt national. Tous les citoyens ne paient pas l'impôt, tous les citoyens ne sont pas soldats et cependant, le principe de l'égalité des charges est respecté tant que la loi ne prend pas les individus en considération pour organiser le privilège ou l'inégalité ».

Ainsi le principe de l'égalité des charges se ramène à l'égalité de tous devant la loi, à la suppression des privilèges. Ce raisonnement est selon nous trop exclusif et trop absolu mais il contient une part de vérité. Nous en reparlerons.

Résumé et conclusion. — La réquisition militaire est un impôt. Elle répond très nettement à la définition générale de l'impôt qui est le prélèvement que l'Etat effectue sur les ressources des contribuables

pour subvenir aux besoins des services publics. L'impôt qui a pour but de satisfaire ces besoins variera avec eux; en temps de guerre, des besoins nouveaux, ceux de la défense nationale, plus impérieux, plus urgents, se font jour; ils amènent un genre d'impôt spécial et indispensable, la réquisition militaire, qui seul peut les satisfaire en une certaine mesure. Cet impôt adapté à sa fin, présente surtout dans les guerres modernes, tous les caractères essentiels et fondamentaux de l'impôt proprement dit, mais il présente aussi par la force des choses des caractères accessoires distincts. La réquisition militaire n'est en somme qu'une adaptation de l'impôt aux nécessités du moment. Elle coexiste d'ailleurs avec les impôts anciens augmentés et d'impôts nouveaux extraordinaires nés de la guerre.

SECTION II. — CARACTÈRES QUE DOIT PRÉSENTER
L'IMPÔT DE LA RÉQUISITION MILITAIRE POUR ÊTRE
EXACTEMENT ADAPTÉ À SA FIN ET JUSTE ET ÉQUI-
TABLE AUTANT QUE POSSIBLE.

Nous avons vu ce qu'était la réquisition militaire nous allons maintenant voir au point de vue théorique et général tout d'abord ce qu'elle devrait être.

Comme tout impôt elle devra être soumise à de grands principes directeurs qui doivent être immua-

bles dans leur généralité, soit en temps de calme soit en temps de crise, puisque leur raison d'être est justement d'englober toutes les hypothèses possibles. Les grands principes ne varient pas à l'inverse de leur mise en œuvre, de leurs modalités d'application. Comme dans tout impôt, le point de vue utilitaire et le point de vue moral devront être combinés. Ces deux points de vue sont d'ailleurs solidaires l'un de l'autre.

Tout d'abord, pour être adaptée à sa fin, la réquisition, comme tout impôt, doit être « productive » en prenant ce mot dans son sens large et complet : elle doit non seulement avoir un bon rendement immédiat mais envisager l'avenir, ne pas paralyser la production, tenir compte en un mot des principes essentiels de l'économie politique et de la science financière dans la mesure du possible. Dans une guerre longue et totale comme la dernière, la réquisition prend un caractère de continuité, de régularité qui la fait de plus en plus ressembler à l'impôt ordinaire.

Elle a alors pour but de subvenir aux besoins de l'armée en puisant d'une façon continue dans les ressources en nature du pays. Ces ressources, il ne faut pas risquer de les tarir ou de les diminuer par des perceptions abusives sinon on va juste à l'encontre du but poursuivi en s'aliénant l'avenir qu'il faut au contraire se réserver. Sauf dans les cas urgents et imprévus où il faut prendre immédiatement coûte

que coûte, « l'incidence » des phénomènes économiques devra être envisagée. Il faudra exploiter régulièrement, méthodiquement, les ressources du pays et pour ce ne pas dégoûter les particuliers en leur demandant un effort trop lourd paralysant la production. Il conviendra donc que les indemnités accordées comportent une certaine part de bénéfice afin que l'individu n'abandonne pas un travail infructueux. Au point de vue économique pur, nul ne peut raisonnablement faire fi du mobile de l'intérêt personnel. Remarquons que souvent ce petit bénéfice, inclus dans l'indemnité de réquisition, comporte quand même pour le prestataire une perte, si on le compare au bénéfice commercial qu'il eût réalisé. La réquisition doit, comme l'impôt, exiger un sacrifice net mais il ne faut pas que ce sacrifice net soit trop lourd au risque de diminuer ou de tarir la productivité.

Lorsqu'il s'agit de prestations légères et que le sacrifice n'est pas lourd on peut supprimer toute indemnité à condition encore qu'une certaine répartition soit possible. Dans les guerres actuelles où les facteurs économiques jouent un si grand rôle, ce souci de ne pas paralyser la production dans la mesure où cela ne nuit pas aux opérations, est capital, car l'armée tire son souffle des forces du pays. Si la réquisition provoquait l'épuisement économique du pays, elle deviendrait alors néfaste et contradictoire. A l'heure actuelle, la production totale du pays est

nécessaire aux besoins de l'armée; il faut donc sauvegarder cette production.

Dans la mesure du possible, la réquisition doit être aussi, juste et équitable. Ici, on aperçoit tout de suite l'étroite solidarité qui existe entre le point de vue pratique utilitaire et le point de vue moral. La répartition est essentiellement morale, la sauvegarde de la productivité essentiellement militaire. Mais la sauvegarde de la productivité ne peut être assurée que par un prélèvement individuel non exagéré qui lui-même ne peut être assuré que par une juste répartition des prestations et des charges pécuniaires définitives, nettes même lorsqu'il y a indemnité. Aussi chaque fois que l'application la plus complète que possible du principe de la péréquation des charges publiques ne sera pas incompatible, dans le cas d'espèce envisagé, avec les circonstances et le but particulier poursuivi, il faudra s'efforcer avec une grande énergie et une grande continuité de vues de la mettre en œuvre.

Les institutions normales et stables ne sont pas *a priori* et dans tous les cas inapplicables en temps de guerre. Nous n'avons jamais soutenu cela. Ces institutions, à ce moment là, ne doivent pas être, sans examen préalable, délibérément délaissées : on les délaissera ou on les transformera simplement dans la mesure où elles gênent l'action guerrière; on les appliquera et on les amplifiera au contraire dans la mesure où elles peuvent favoriser cette action. On

« organise » la guerre plus fortement, plus méthodiquement, plus complètement qu'on n'organise la paix. Dans notre matière, en vertu de ce système, nous appliquerons justement à la réquisition ces principes essentiels de l'impôt (recherche de la productivité, péréquation des charges publiques) parce que, loin de gêner l'action guerrière de la nation, ils la favorisent. On ne saurait trop insister sur ce point.

Dans ces périodes de bouleversement et de crise, l'action de l'Etat doit se faire plus que jamais sentir; tous les faits sur lesquels il peut avoir prise ne doivent pas le laisser indifférent. Il est alors et malheureusement trop d'inégalités inéluctables que la main de l'homme est impuissante à redresser, le lourd fardeau de la guerre reste malgré tout si diversement réparti entre les citoyens que le devoir de redresser les inégalités redressables et d'opérer les répartitions possibles n'en est que plus impérieux et plus strict. Il faut certes du fatalisme et de la résignation mais il serait aussi nuisible qu'immoral de les pousser à l'excès. Singulier raisonnement en vérité que celui qui soutient que le sacrifice et la désolation étant à leur comble, il est inutile et puéril de les atténuer ! Tous les efforts de l'Etat doivent tendre au contraire à ce que les parts respectives des charges de toute sorte supportées par les citoyens, qui resteront toujours inégales par la force des choses, soient pour le moins, le moins inégales possibles. Le principe platonique

de l'égalité des charges conçu simplement dans la pensée que cette égalité sera assurée du fait qu'il peut être demandé à tel citoyen tel sacrifice sans considération pour sa personne, n'est pas suffisant. Il faut s'évertuer à tenir compte des sacrifices qui ont été demandés effectivement et non seulement de ceux qui auraient pu l'être.

Mais, ici, pour être essentiellement juste, les principes de répartition et de péréquation des charges doivent comporter des variantes d'application adaptées aux circonstances. L'idéal est de tenir compte non seulement des sacrifices matériels imposés aux citoyens mais encore d'autres sacrifices les plus graves et les plus affreux, les sacrifices physiques et moraux. Nous le savons, ce calcul, cette évaluation comparative seront quelquefois effroyablement délicats à opérer, il faudra faire preuve d'une observation minutieuse, éviter les abus, éviter de nuire à la productivité de l'impôt, faire intervenir des correctifs; mais sont-ce là des raisons pour s'arrêter net devant l'obstacle. La guerre pose des problèmes nouveaux; il faut les aborder de plein cœur comme un soldat héroïque aborde la mort. Chacun doit « servir » la patrie selon ses facultés. Pour répartir justement les services, il serait désirable, en principe, que ceux qui sont exposés à payer de leur vie, et qui paient de leur métier de soldats, ne paient pas de leurs biens ou tout au moins paient moins de cette dernière manière

que ceux qui ne peuvent donner pour acquitter leur dette que leurs biens ou leurs paisibles services. On le voit, une compensation est équitable. Notre principe « d'égalité » ne peut être mis en œuvre que par des considérations « d'inégalité ». La plus grande difficulté est de combiner harmonieusement et dans de justes proportions l'utilitarisme et l'équité qui réagissent réciproquement l'un sur l'autre. On ne saurait oublier qu'on doit avant tout sauvegarder la production nationale indispensable non seulement au point de vue de la réquisition elle-même mais encore au point de vue de la rentrée des impôts, des provisions de change national et international, du degré de confiance et d'énergie générales, de la fabrication si capitale des munitions de guerre.

A l'inverse, la réquisition ne pourra pas toujours tenir compte de certains caractères accessoires de l'impôt (fixité dans les quantités demandées, délai à accorder pour se libérer, procédure de saisie, autorités compétentes pour percevoir) caractères toujours ou souvent incompatibles avec le but qu'elle poursuit. Néanmoins il ne faut pas s'exagérer outre mesure ces différences qui sont surtout vraies pour les réquisitions urgentes imprévues exercées de façon accidentelle.

Certaines réquisitions opérées à l'arrière, par leur régularité, leur continuité, le caractère normal des besoins qu'elles satisfont, peuvent s'accommoder de

plus en plus des procédés usités en matière d'impôt au point de vue des prévisions, de la fixité, des autorités qui perçoivent. Ces réquisitions doivent être traitées sous certains rapports, comme des impôts ordinaires; cependant, le fait que le prélèvement est toujours effectué en nature, interdit une assimilation par trop étroite et engendre toujours des différences assez sensibles.

Le fait de la perception en nature qui distingue essentiellement la réquisition de l'impôt n'a pas besoin d'être justifié en temps de guerre, même en dehors des cas absolument urgents et imprévus.

Pendant ces périodes anormales où la production est bouleversée et où les armées ont de formidables besoins constamment renouvelés, il serait impossible pour les satisfaire de se procurer à temps les choses nécessaires si on devait attendre que les particuliers aient réalisé leurs recettes et que ces dernières recueillies par l'impôt ordinaire permettent d'acheter ces mêmes choses qu'on aurait pu se procurer directement par la réquisition. Il y a là un cycle inutile et funeste qu'on veut éviter en une certaine mesure. On réquisitionne justement pour avoir directement, immédiatement, les choses nécessaires, sans recourir au mécanisme alors trop long de l'impôt ordinaire et des achats subséquents. D'ailleurs, il y a une autre raison qui fait qu'on réquisitionne, c'est qu'on n'a pas toujours d'argent disponible. Seulement les

prestations en nature étant moins divisibles que les prestations en espèces, il faudra bien prendre garde de ne pas écraser les individus par des charges trop lourdes et de ne pas, par là, paralyser la production.

Vu l'urgence générale et les circonstances exceptionnelles, le sens du mouvement de la réquisition est l'inverse du sens du mouvement de l'impôt.

Ainsi, pour se procurer les choses nécessaires, l'Etat :

Dans la réquisition avec indemnité, qui constitue le droit commun, prend d'abord en nature et ensuite par l'impôt perçoit de l'argent pour payer ce qu'il a d'abord pris en nature.

Dans l'impôt au contraire, perçoit d'abord de l'argent et ensuite avec cet argent prend en nature des choses qu'il paie.

En résumé, il y a donc des caractères essentiels de l'impôt proprement dit tel qu'il doit être, que la réquisition militaire telle qu'elle doit être peut et doit présenter en principe (charge non excessive, productivité, péréquation des charges).

Il y a des caractères importants de l'impôt tel qu'il doit être, que la réquisition telle qu'elle doit être doit s'efforcer de présenter en une certaine mesure lorsque cela est possible (fixité de l'époque de perception, de la quantité à percevoir, commodité pour le contribuable, détermination exacte de l'autorité opérant la perception).

Il y a enfin certains caractères particuliers de l'im-

pôt tel qu'il doit être que la réquisition telle qu'elle doit être ne peut pas présenter (perception en argent, délai donné au contribuable après signification de l'ordre de verser, procédure de saisie).

La réquisition militaire et les quatre règles d'Adam Smith en matière d'impôt. — Lorsqu'on adopte la thèse de la réquisition impôt, et qu'on a déterminé les caractères qu'elle doit et peut présenter il peut être intéressant de placer en regard les quatre fameuses règles d'Adam Smith en matière d'impôt, dont l'ensemble forme ce qu'on a appelé la « déclaration des droits du contribuable ». Ces règles universelles formulées par un homme de génie et qui déterminent les caractères que tout impôt doit avoir, sont très simples; elles ont inspiré les législateurs de tous les pays civilisés. Elles ont toujours une immense importance ainsi que l'a signalé très nettement M. Stourm.

1^o Avec la règle de justice (contribution aux dépenses en raison des facultés respectives des contribuables) la réquisition peut en principe être compatible dans ses grandes lignes;

2^o Avec la règle de certitude (la taxe imposée à chaque citoyen doit être certaine et non arbitraire) la réquisition paraît être au premier abord absolument incompatible. Nous avons vu cependant que dans une guerre longue et nationale, la régularité et la prévision au point de vue quantité n'étaient pas impossibles

en matière de réquisition. Cette règle peut être partiellement observée dans d'assez nombreux cas;

3^o Nous ferons les mêmes observations au sujet de la règle de commodité (toute contribution doit être levée à l'époque et suivant le mode qui paraissent le plus convenable pour le contribuable) quoiqu'ici l'observation de la règle soit plus rarement possible et même forcément moins complète encore lorsqu'elle existe;

4^o Enfin, la réquisition répond d'une façon idéale à la règle d'économie du moins d'une façon immédiate (toute contribution doit être établie de manière à retirer des poches des contribuables aussi peu que possible au delà de ce qu'elle fait entrer dans le Trésor de l'Etat). Ici l'armée profite directement de ce qu'elle perçoit.

Il ne faut évidemment pas forcer les comparaisons. Mais on le voit, par certains côtés, la réquisition se range nettement, en principe, sous l'empire de ces grandes lois de tendance que tout impôt doit observer. Cela renforce, nous le pensons, notre comparaison et constitue en faveur de la réquisition-impôt, abstraction faite des impossibilités spéciales d'assimilation tenant à la guerre, un argument qui n'est nullement négligeable, les principes posés par l'illustre Ecossais planant toujours sur l'économie politique et la science financière tout entières.

SECTION III. — L'IMPÔT DE LA RÉQUISITION MILITAIRE
TEL QU'IL A FONCTIONNÉ PENDANT LA GUERRE DE
1914-1918. — CRITIQUE.

Pour plus de clarté et afin de donner de cette question une idée succincte mais aussi nette que possible, nous examinerons ce fonctionnement sous deux grandes divisions générales : 1^o mainmise sur le patrimoine ou les services ; 2^o règlement des indemnités, divisions qui répondent à la façon dont joue toute réquisition mais qui répondent plus particulièrement à l'application de la loi de 1877 et font saisir ses qualités et ses défauts.

I. MAINMISE SUR LE PATRIMOINE OU LES SERVICES. —
A ce point de vue la loi de 1877 est digne des plus grands éloges. Elle s'est fort bien adaptée aux circonstances et les principes qu'elle a posés ainsi que les détails qu'elle a réglementés sont très sages. Elle a permis à l'armée de requérir immédiatement tout ce qui lui était nécessaire mais, néanmoins, a donné aux particuliers des garanties sérieuses contre l'arbitraire et les abus possibles en exigeant des écrits, des officiers compétents, l'intervention de la municipalité, sauf dans les cas de force majeure ou d'impossibilité bien entendu. Ces prescriptions ont été obser-

vées dans l'immense majorité des cas à part certaines périodes du début de la campagne en août et septembre 1914 où, aux armées, les réquisitions directes ont parfois dégénéré en pillage. Ces cas sont certainement trop fréquents, mais en comparaison de l'ensemble, ils constituent heureusement de rares exceptions.

Au point de vue du ravitaillement c'est l'Intendance seule qui, en principe, a manié la réquisition. Elle l'a fait en général avec prudence et modération et sauf aux armées dans des cas de nécessité absolue n'a pas exigé de trop lourdes prestations des communes. Même dans le cas de réquisitions directes adressées à l'habitant, les vivres, les fourrages réservés au particulier par la loi de 1877 n'ont pas été touchés. En résumé, hors le cas d'impossibilité, la charge des prestations imposée aux communes n'a pas été trop lourde par rapport aux ressources existantes. A ce point de vue l'autorité militaire a manié sagement l'impôt et la répartition effectuée entre les communes dans les départements a été équitable. Lorsque cela a été possible, des prévisions au point de vue des époques de perception et des quantités à percevoir ont même été établies et observées. Malgré de néfastes influences politiques et des querelles de clocher, les Commissions de réception de ravitaillement, composées de civils placés sous les ordres de l'Intendance ont fonctionné normalement au point de vue de la

régularité des perceptions, de la charge des prestations et de la répartition. Ici, l'achat à caisse ouverte, conséquence de la réquisition a d'ailleurs été la règle. En résumé, et en général, l'autorité militaire ou ses ressortissants ont manié assez habilement et assez sagement l'impôt. Dans la majorité des cas et dans la mesure du possible il n'a été par elle, ni trop exagéré, ni arbitrairement ou irrégulièrement perçu, ni injustement réparti.

Si nous passons au rôle joué par les municipalités, il faut malheureusement déchanter. Les maires ou leurs « substitutifs » ont été en général uniquement des personnages politiques préoccupés de leur réélection, soucieux de ne pas contrarier leurs administrés et d'ailleurs noyés soit par incapacité soit par mauvais vouloir, au milieu des multiples et très importantes fonctions qu'ils avaient à remplir. Il y a naturellement d'heureuses, de très heureuses exceptions; mais il convient de raisonner à un point de vue général. En matière de réquisition, ces magistrats municipaux se sont montrés particulièrement lamentables. Beaucoup, tout d'abord, ont été vis-à-vis des autorités militaires même les plus courtoises¹ rebelles ou cauteleux, blessés dans leur orgueil de tyranneaux de village ne pouvant admettre que du fait de la guerre, l'armée ait à leur donner des ordres. D'autres

1. Inversement certains militaires ont quelquefois été brutaux ou inconvenants. Mais, c'est l'exception.

et c'est la majorité, on été veules ou incapables, ignorant leur commune et ses ressources ou feignant de les ignorer. En général ils ont vu d'un très mauvais œil le travail supplémentaire que leur infligeait la réquisition. Ils ne paraissent pas en général s'être doutés que les prestations demandées par l'autorité militaire devaient être « réparties ».

La répartition prescrite par la loi a été en général très mal effectuée, quelquefois elle ne l'a pas été du tout.

En disant cela, nous n'avons pas en vue les réquisitions qui étaient prévues à l'avance et pour lesquelles des plans, des évaluations, des comparaisons, des répartitions préalables avaient été imposées par la loi (logement et cantonnement, chevaux et voitures). Ici, par la force des choses, les municipalités avaient été obligées d'effectuer ces opérations.

Il en est également de même en une certaine mesure pour certaines réquisitions opérées dans les départements de l'intérieur et ayant pris un caractère de régularité et de continuité. Ici, il a fallu aussi répartir quelque peu afin d'éviter les protestations des habitants. Mais les réquisitions accidentelles ou faites à des intervalles très éloignés et adressés à une commune n'ont en général pour ainsi dire pas été réparties¹.

1. Nous entendons fort bien qu'il y a des prestations indivisibles qui ne peuvent être réparties. Ce n'est pas d'elles que nous parlons.

Très souvent donc, la péréquation des charges des prestations proprement dites entre les habitants n'a pas été effectuée. Il y a eu là de graves et choquantes inégalités qui eussent pu et dû être évitées. La faute en est bien aux municipalités mais aussi aux autorités administratives supérieures qui ne leur ont pas fourni des moyens suffisants pour accomplir la besogne supplémentaire qui leur fut imposée, en tout cas pas à la loi de 1877 qui avait prescrit la répartition de la façon la plus formelle.

On le voit, au point de vue de la mainmise sur le patrimoine, l'impôt bien compris par la loi de 1877 a été bien appliqué par l'armée et mal appliqué par les municipalités. Au demeurant, par la faute de ces dernières, bien que les charges communales aient été raisonnables, les charges individuelles ont été parfois trop lourdes, toujours inégales entre elles par suite d'un vice grave dans la répartition (logement et cantonnement et réquisitions de chevaux et voitures mis à part, bien entendu).

Par contre, pour certaines réquisitions générales d'un produit ou d'une denrée dans le pays entier ou dans des zones ou ports déterminés, il y a eu répartition forcée entre tous les détenteurs. Mais cette répartition forcée et brutale a souvent été injuste et la charge des prestations individuelles a souvent été trop lourde, gênant la production ou la circulation dans des cas où de telles conséquences eussent pu être évitées.

Les réquisitions d'automobiles ont souvent été très arbitraires et faites au petit bonheur. Le Service automobile qui d'ailleurs opérait ces réquisitions est déplorable.

Enfin il n'a pas été tenu compte officiellement, et bien rarement en fait, des sacrifices militaires faits par les citoyens pour éviter ou atténuer les réquisitions portant sur les biens qui leur appartenaient. La péréquation des charges envisagée en matière de prestations l'a été seulement à un point de vue matériel et pécuniaire. La solution contraire, nous le reconnaissons est d'ailleurs excessivement délicate et hérissée de difficultés de toutes sortes; elle eût nécessité une très minutieuse organisation soigneusement étudiée et mise au point à l'avance.

II. — RÈGLEMENT DES INDEMNITÉS.

1^o *Généralités.* — Ce point de vue est très important et étroitement lié à la mainmise sur le patrimoine. Dans tous les cas (logement et cantonnement exceptés) la réquisition est un impôt détourné avec soulte, avec indemnité, constitué justement au point de vue de la charge pécuniaire nette pesant en définitive sur le prestataire, par la différence entre la valeur communément appréciée de ces biens ou services réquisitionnés et l'indemnité allouée pour atténuer le fardeau brut de la prestation.

Le calcul de cette indemnité est très important, puisque c'est du taux de cette dernière que dépend la charge nette pesant sur le prestataire du fait direct de la réquisition.

Examinons les diverses hypothèses qui peuvent se présenter pour le prestataire selon les principaux « moments » des variations du taux de l'indemnité.

Tout d'abord, si l'indemnité est plus grande que la valeur communément appréciée des biens ou services réquisitionnés, il n'y a pas à proprement parler réquisition, il n'y a pas impôt puisque du fait de l'indemnité le prestataire touche un bénéfice supplémentaire.

Si l'indemnité est strictement égale à la valeur communément appréciée des biens ou services réquisitionnés la perte subie par le prestataire est réparée en entier, le prélèvement net que doit effectuer la réquisition-impôt n'existe pas. La réquisition n'existe pas non plus selon nos conceptions puisque le prestataire ne supporte aucune charge nette.

Si l'indemnité est plus petite que la valeur communément appréciée des biens et services réquisitionnés, alors seulement il y a charge nette, impôt et réquisition. La charge nette est fonction de l'indemnité allouée; la différence entre la valeur commerciale et l'indemnité constituant la charge nette devra être telle qu'elle ne soit pas trop lourde pour le prestataire. Si cette différence est trop grande, si cette charge

est trop lourde, l'impôt trop lourd lui-même para lysera la production, diminuera entre autres choses, dans l'avenir, la masse des biens à réquisitionner et ira à l'encontre du but poursuivi.

Cette indemnité, on le conçoit ne sera pas nécessaire et pourra être supprimée entièrement lorsque le fardeau brut de la prestation lui-même sera léger (ce qui a lieu au cas de logement et cantonnement) lorsque en un mot le prélèvement opéré soit sur les biens soit sur les services sera tel, que, par sa nature son taux, son mode de perception sur le revenu par exemple ou sur les choses inutiles ou à peu près au particulier, il pourra être assez allègrement supporté ou même, peut-être, passer inaperçu, si on ne suppose pas chez le prestataire un esprit particulièrement âpre de cupidité.

L'indemnité qui a pour but d'alléger le prélèvement, n'a plus sa raison d'être lorsque ce prélèvement est suffisamment léger pour lui-même.

L'indemnité a aussi un autre but essentiel, celui de répartir les charges nettes entre les individus. Nous avons vu que par la force des choses, les prestations en nature n'étaient quelquefois pas divisibles ou l'étaient peu, et que de plus, dans cette dernière guerre, celles qui étaient divisibles n'avaient même pas été équitablement réparties par les municipalités. L'indemnité suffisante viendra corriger, atténuer en une certaine mesure cette inégalité de répartition

préalable des prestations. Si le taux de l'indemnité est le même pour des prestations de même nature très inégalement réparties, l'inégalité relative des charges nettes entre les prestataires restera évidemment la même mais l'inégalité absolue sera modifiée et le poids de ces charges très atténué même pour ceux qui avaient été le plus défavorisés dans la répartition en nature. De plus, l'Etat se procurera cette indemnité par des impôts ou emprunts perçus en partie sur d'autres que les prestataires qui eux aussi on le voit seront touchés indirectement par la réquisition et subiront de son fait un prélèvement sur leurs ressources pécuniaires. L'indemnité se répartit donc elle-même en partie sur d'autres citoyens que les prestataires. Pour plus de justice, puisque la réquisition est un impôt, il faudrait faire une ventilation et frapper davantage par les impôts ordinaires les non-prestataires dans certaines conditions, sinon, les non-prestataires ne paient que les impôts ordinaires et une petite quote-part contributoire des indemnités de réquisition et les prestataires au contraire paient les impôts ordinaires, l'impôt de la réquisition en sa charge nette, et enfin, ô ironie, une quote-part des indemnités qui leur sont allouées. Il y a certainement quelque chose à faire de ce côté. Ceux qui n'ont jamais payé l'impôt de la réquisition devraient voir leurs autres impôts augmenter en compensation.

Cette indemnité, on le voit tout de suite, doit tenir compte du cours commercial et de ses fluctuations en une certaine mesure, mais ne pas l'atteindre bien entendu, sans cela il n'y aurait plus impôt. Cependant, en sens inverse, elle ne doit pas être seulement égale au prix d'achat ou de revient sans cela elle rebute le producteur, le commerçant, le propriétaire, et risque de paralyser la production. Elle doit comprendre, selon nous, une part de bénéfice raisonnable qui ne découragera pas l'individu, mais sera inférieure aux bénéfices commerciaux, d'ailleurs si souvent scandaleux et iniques en temps de guerre avec les manœuvres si fréquentes d'accaparement et de spéculation. En un mot, lorsque cela est possible, par la réquisition comme par l'impôt, il faut diminuer simplement le revenu du contribuable, mais il ne faut pas le diminuer trop, ni *a fortiori* le supprimer complètement. C'est le bénéfice qui permet à l'individu de vivre; le supprimer *a priori* dans tous les cas c'est anéantir l'activité économique individuelle si essentielle en temps de guerre. Cela n'empêche nullement que la réquisition exige un sacrifice de l'individu, puisqu'elle réduit son bénéfice.

Quand nous disons que la réquisition ne doit pas supprimer le bénéfice, nous avons en vue le bénéfice éventuel incorporé dans la valeur de la chose qui appartient au prestataire et qu'il eût réalisé infiniment probablement sans la réquisition et en tout cas qui est

sien dans son patrimoine. Mais nous n'entendons pas que la réquisition soit l'occasion d'un bénéfice supplémentaire spécial qui, sans elle, n'aurait pas très vraisemblablement existé dans le patrimoine ne s'étant jamais réalisé.

Les indemnités enfin devront être en principe uniformes pour les prestations de même nature exigées dans les mêmes conditions, sans cela, la répartition des charges n'existe pas. D'un autre côté, on ne peut se placer au point de vue subjectif et tenir compte de la valeur en usage qu'ont les biens et les services pour les individus. Ce qu'il ne faut pas, c'est que pour des prestations identiques, les divers prestataires touchent des indemnités très différentes, qui enrichissent les uns, laissent les autres absolument indemnes et écrasent enfin certains autres.

Il pourrait enfin dans l'allocation des indemnités être tenu compte des charges militaires pesant sur les prestataires. Cela est évidemment très délicat.

En résumé, il faudrait combiner la plus haute équité, la solidarité nationale, avec les considérations économiques les plus impérieuses. Dans tous les domaines et selon leurs capacités, des sacrifices doivent être exigés de tous dans la mesure du possible. Au point de vue économique en particulier, des sacrifices sensibles doivent être consentis à la patrie mais sans exagération. Le gain des individus doit être réduit,

mais il ne doit pas être anéanti, au risque d'anéantir avec lui la richesse générale du pays absolument indispensable et dont l'exploitation méthodique doit être au contraire poussée à fond. Dans l'effroyable bouleversement économique des guerres modernes, la réquisition est toujours une arme nécessaire, mais délicate à manier. En un mot, en voulant faire trop de bien, il faut bien prendre garde de ne pas faire de mal.

Ces quelques réflexions vont nous permettre maintenant de critiquer et de juger rapidement après les avoir rappelées, les méthodes d'indemnisation qui ont été usitées dans la dernière guerre.

2^o *L'indemnisation pendant la guerre de 1914-1918.* — Trois grands cas généraux se sont présentés : a) absence d'indemnité ; b) indemnité où méthode d'indemnisation fixée elle-même par la loi ; c) indemnité elle-même ou méthode d'indemnisation laissée au gré de l'administration et des tribunaux, (ce qui constitue le droit commun).

a) *Absence d'indemnité.* — Dans de très nombreux cas de logement et cantonnement pendant de courtes périodes, il n'y a eu en exécution de la loi de 1877 aucune indemnité. Cela est parfait. Il faut s'en féliciter. Cette charge est légère et très équitablement répartie. La compensation n'est pas nécessaire ; elle serait contradictoire. Pour le logement et cantonnement dans tous les cas, comme avant 1877, on eût pu

généraliser la méthode et éviter équitablement et sans risques économiques d'importantes dépenses.

b) *Indemnité ou méthode d'indemnisation fixée elle-même par la loi.* — Les tarifs forfaitaires applicables aux réquisitions de chevaux et mulets basés sur le système des moyennes mais avec quote-part de bénéfice suffisant, et applicables après de très soigneuses et très équitables répartitions opérées à l'avance sont à approuver. La charge nette est convenable et bien répartie. L'application de la loi de 1877 a donné sur ce point de très bons résultats.

Au contraire, les indemnités basées sur le prix courant commercial pour les réquisitions de voitures ou de harnais sont trop fortes. Ici l'impôt disparaît. Cela est d'autant plus fâcheux que les répartitions avaient été également minutieuses et préparées à l'avance. Souvent, ici, la réquisition a été pour le prestataire l'occasion d'un bénéfice spécial et supplémentaire.

Dans la mainmise générale sur les chemins de fer, les réquisitions de certaines matières ont été réglées au prix de revient. Mais nous ne dirons rien de ces règlements se rattachant à une réquisition générale extraordinaire qui doit être appréciée à un point de vue spécial et dont nous ignorons d'ailleurs l'économie et le fonctionnement. Ici, il y a à la fois, en une certaine mesure réquisition et mobilisation.

Les indemnités budgétaires calculées d'après des barèmes légaux fixés à l'avance dans les réquisitions d'automobiles, prévues par les lois du 22 juillet 1909 et du 26 décembre 1914 ont été dérisoires (quart ou cinquième de la valeur commerciale) et ont infligé au prestataire une charge très lourde et nullement répartie.

Il convient cependant de remarquer qu'à part les autobus de Paris et les camions, les voitures de tourisme ont été souvent laissées à ceux qui en avaient absolument besoin pour leur profession; les voitures de tourisme de luxe ont surtout été réquisitionnées¹. Il s'agit alors souvent d'un impôt somptuaire qui peut être lourd et progressif.

Le logement et cantonnement, excédant les courtes périodes a donné lieu à des indemnités forfaitaires plus que suffisantes, conférant même des bénéfices spéciaux. Selon nous, ces indemnités eussent dû être supprimées.

c) *Méthode d'indemnisation laissée au gré de l'administration et des tribunaux.* — Nous sommes ici dans le droit commun des réquisitions, tel qu'il est prévu par la loi de 1877 et tel qu'il a été appliqué pendant la guerre.

Nous avons fait toucher du doigt, l'anarchie dan-

1. A part certains abus criants, bien entendu.

gereuse provoquée par cette méthode, anarchie peut-être quelque peu atténuée à l'heure actuelle en jurisprudence par le fameux arrêt du 6 mars 1917 qui pourrait être comparé quelque peu au point de vue de ses résultats au pacte de la Ligue des Nations.

Il n'y a aucune unité dans l'attribution de la charge nette qui peut être trop banale ou trop légère, aucune unité par conséquent dans la répartition.

Avant de critiquer les méthodes réelles les plus générales ayant prédominé en fait et prédominant actuellement dans l'administration et la jurisprudence, passons en revue les principaux systèmes généraux théoriques d'indemnisation déjà examinés dans notre deuxième partie et signalons d'abord *in abstracto*, leurs avantages, et leurs défauts en nous basant sur l'hypothèse d'une répartition des prestations équitablement assurée.

Système du cours commercial au jour de la réquisition. — Ce système est inacceptable. Il va à l'encontre du but essentiel poursuivi par la réquisition. La réquisition étant un impôt, on réquisitionne pour éviter justement le cours commercial qui théoriquement compense absolument la perte subie par le prestataire. D'ailleurs, ce cours appliqué *a priori* enrichit souvent le prestataire suivant sa situation particulière dans de très nombreux cas, par exemple si on alloue à un marchand en gros (ce qui s'est vu fréquem-

ment) les prix de détail. Les brusques variations, toujours dans le sens de la hausse d'ailleurs, causées non seulement par des causes normales inhérentes au temps de guerre, mais aussi par la spéculation et l'accaparement peuvent procurer à l'individu souvent intermédiaire d'occasion, des gains supplémentaires iniques et inacceptables qu'il faut proscrire absolument. De plus, ce système incompatible avec la théorie de l'impôt est également incompatible avec l'état des finances de guerre qu'il risquerait de ruiner. Tous les Etats l'ont repoussé. Il a pour base une idée selon nous radicalement fausse, à savoir que la réquisition n'exige de l'individu aucun sacrifice net et qu'elle ne peut être à ce point de vue comparée à l'impôt. Il tend à faire des prestataires une classe privilégiée exempte de certaines charges de guerre qui doivent peser sur tous.

Système du cours commercial de remplacement. —

Ce système qui comporte tous les défauts du précédent a encore des défauts supplémentaires qui lui sont propres.

Il part, comme le précédent d'une idée initiale fausse : il faut réparer dans son intégralité la perte causée. Il diffère quant au choix des moyens employés. Il dit : la meilleure façon de réparer la perte c'est de permettre au prestataire de se procurer une chose identique. Il faut donc lui allouer une indemnité

conséquence. Or ce raisonnement est profondément illogique. Tout d'abord, l'Etat réquisitionne en partie parce que les choses nécessaires deviennent rares, difficiles à trouver; s'il recherche opiniâtrement ces choses et les prend par des moyens extraordinaires ce n'est pas pour que les prestataires les recherchent aussi et diminuent encore leur quantité. Cela serait contradictoire. Enfin, le fait du remplacement que l'on suppose est hypothétique; dans la majorité des cas le prestataire n'aura pas besoin de l'effectuer.

Système du prix de revient. — Ce système du prix de revient proprement dit est susceptible de deux modalités qui l'affectent chacune très différemment.

Il y a d'abord le système du prix de revient subjectif, ou plutôt *in concreto* qui est le prix de revient (d'achat ou de production) qui a été effectivement celui du prestataire envisagé. On dit par exemple : à une certaine époque le prestataire a acheté 10, ou a produit 10, on lui doit ce prix 10. Ce système présente d'abord un inconvénient capital : il empêche toute unité d'indemnisation et rend l'Etat garant des risques d'achat et de production des prestataires. Il est incompatible avec la théorie de la réquisition-impôt cherchant à réaliser des économies. Enfin, dans une période de bouleversement économique à un autre point de vue, le prix de revient se confond souvent avec le cours commercial. On tourne ainsi dans un cercle vicieux.

Mais ce système présente un autre vice capital; l'allocation du prix de revient même augmenté de frais généraux ne comporte aucun bénéfice pour le prestataire. Si les individus n'avaient pour vivre que leur prix de revient ou leur prix d'achat ils mourraient tous de faim et n'auraient aucun intérêt à produire les richesses ou à les faire circuler. Pour ne pas dégoûter l'individu, il faut que l'indemnité comporte une part équitable de bénéfice, afin que la charge nette de l'impôt ne soit pas trop lourde. Allouer le cours commercial c'est supprimer la charge, allouer le prix de revient c'est, en principe, rendre cette charge trop lourde pour l'individu par la suppression de tout bénéfice incorporé dans la chose. L'indemnité devra être comprise en principe entre le prix de revient trop bas et le prix commercial trop fort.

Dans un autre système basé aussi sur le prix de revient on considère ce prix au point de vue objectif ou plutôt *in abstracto*. Le prix considéré n'est forcément pas celui que le prestataire *in concreto* a payé effectivement. Il est celui qu'il aurait dû payer étant donné les circonstances économiques telles qu'elles existaient, étant donnés les prix qui existaient au moment de l'achat ou de la production. Ici l'Etat n'est pas garant des risques inhérents à la personne du prestataire. Un défaut est déjà évité et une certaine uniformité d'indemnisation peut s'établir. Mais les deux autres défauts contraires subsistent toujours :

possibilité de confusion avec le cours commercial d'une part, possibilité d'une charge trop lourde pour le prestataire d'autre part.

Système de la valeur normale ou moyenne. — Dans ce système, on ne tient pas compte des bouleversements économiques causés par la guerre et affectant la valeur. Le prestataire supporte toutes les conséquences de la guerre. L'indemnité est calculée sur la valeur des choses et des services en période stable et peut-être, on le voit dans une guerre comme la dernière, de un tiers, un quart, un cinquième peut-être du prix de la chose au jour de la réquisition. Ce système est exclusif; il rend trop lourde la charge de l'impôt lorsqu'avec la continuité de la lutte la hausse des prix s'accélère. Il contient une part de vérité, mais doit être modifié. Il n'est entièrement applicable qu'à des guerres courtes, lorsque les différences de prix entre les cours antérieurs et les cours au moment de la réquisition ne sont pas trop considérables. Son principe de réduction du cours commercial est à retenir, mais l'exagération de cette réduction est à repousser.

Combinaisons et modifications des systèmes précédents. — Ces systèmes sont chacun trop absolus dans leur genre particulier : certains manquent d'unité, certains sont trop rigides, certains enrichissent le

prestataire, certains ne le frappent pas du tout, certains le frappent trop. La solution juste ne peut être obtenue qu'en les modifiant, en les combinant au besoin. C'est ce qui a été fait en rectifiant le cours commercial dont on élimine le bénéfice excessif mais dans lequel on laisse subsister un bénéfice équitable — en majorant le prix de revient d'une quote-part de bénéfice juste — en modifiant la notion de valeur normale ou moyenne, pouvant être appelée valeur réelle ou normale et dans laquelle est incluse seulement la plus-value due à la hausse inévitable directement causée par l'état de guerre mais d'où est proscrite la plus-value due aux causes anormales telles que la spéculation et l'accaparement par exemple. Tous ces systèmes différents par le point de départ et la méthode de calcul, arrivent souvent en pratique au même taux d'indemnité. Ils paraissent être adéquats, justes et équitables. Ils imposent une charge nette à l'individu en repoussant le cours commercial et sont donc compatibles avec la théorie de l'impôt. Ils visent à tempérer le poids de cette charge, à ne pas supprimer ou réduire par trop le bénéfice individuel, afin de ne pas paralyser la production et de diminuer la masse des richesses de toute sorte nécessaires à la défense nationale. Ils raisonnent en principe *in abstracto*, ne tenant pas compte de la situation particulière de chaque prestataire. Cette méthode qui comporte certainement une part d'arbitraire est néan-

moins la meilleure car elle est toujours possible à appliquer en pratique et n'entraîne pas des longueurs et des retards toujours funestes. Mieux vaut être payé un peu moins cher et presque comptant, qu'un peu plus cher et des années après, ce qui se produit à peu près infailliblement, lorsqu'on a été saisi par l'engrenage de la justice telle qu'elle fonctionne actuellement.

Considérons maintenant à un point de vue plus pratique les tendances générales d'indemnisation telles qu'elles ont dominé et dominent actuellement dans l'administration et la jurisprudence, dans le cadre réel des circonstances de la guerre et en présence d'une répartition pratique des prestations le plus souvent très imparfaite.

L'administration. — La tâche de l'administration militaire a été immense : fructueuse et bienfaisante au point de vue de la sauvegarde immédiate des finances publiques d'une part, assez avisée et assez habile au demeurant, malgré quelques excès, au point de vue de la sauvegarde de la production et de la circulation de la richesse générales, d'autre part très louable et animée des plus beaux sentiments de solidarité nationale au point de vue des motifs qui ont inspiré en partie la réduction du cours commercial dans un but de généreuse et équitable répartition des sacrifices exceptionnels du temps de guerre.

Cette œuvre à coup sûr n'est pas parfaite; elle est quelquefois trop cruelle pour les prestataires. Mais, à la considérer dans son ensemble, elle est créatrice, puissante, témoignant d'un travail intelligent, méthodique, acharné, dominée au bout d'un certain temps par un réel esprit d'unité, bien supérieure à ce point de vue à la tâche chaotique et vague de la jurisprudence et de son soi-disant monument, le trop fameux arrêt de 6 mars 1917.

L'administration savait que la répartition des prestations par les municipalités n'était souvent pratiquement pour ainsi dire pas organisée. Néanmoins, elle n'a pas hésité à exiger, du fait de la réduction des indemnités, des charges nettes souvent trop pesantes pour tel prestataire en particulier, ce qui est assez peu équitable au point de vue individuel. Néanmoins, il ne faut pas pour cela la critiquer trop âprement. Elle a des excuses pour de multiples raisons. Tout d'abord, l'administration est juge et partie dans le débat et les prestataires ont souvent des prétentions outrageusement exagérées réclamant non seulement un cours commercial fictif mais encore des dommages et intérêts. Il fallait forcément exagérer en sens contraire.

De plus il fallait créer une doctrine; au début, elle fut fragmentaire et chaque région, eut un peu sa méthode. L'unification ne se précise qu'à la longue. Il fallait agir sur la jurisprudence chaotique et hési-

tante. Enfin et surtout on savait pertinemment que par l'effet de négligences, de mesures spéciales ou de passe-droits politiques, municipaux ou même émanant d'autorités diverses et même quelquefois très élevées, beaucoup de producteurs ou commerçants échappaient à la réquisition. On n'y pouvait rien, on se rattrapait; cela était triste pour certains particuliers, mais l'existence occulte mais sûre de certains « biens réservés » était un gage que la richesse nationale ne serait pas éteinte, la production paralysée de sitôt; *salus populi suprema lex*. Enfin, les bénéfices scandaleux réalisés par certains commerçants et intermédiaires d'occasion excitaient la colère. Pour ces derniers, on était très dur même malgré des interventions plus ou moins déguisées émanant d'autorités parfois très élevées qui eussent souhaité le contraire.

C'est à juste titre que l'administration de façon unanime a rejeté le cours commercial pur et simple.

Tout d'abord, la thèse du prix de revient est adoptée pour éviter ce cours commercial. Elle est viciée nous l'avons vu, quelquefois inflige une charge trop lourde, quelquefois se confond avec le cours commercial; c'est pour cette dernière raison qu'avec la formidable hausse des prix, en 1916, elle est complètement abandonnée.

La théorie de la valeur objective voisine de la valeur normale et moyenne a la prétention d'éliminer toutes les conséquences de la guerre. La charge

qui en résulte est trop lourde pour le prestataire, quand, dans certains cas, on ne considère que la valeur locative fictive moyenne telle qu'elle est fixée par le fisc. Cela est particulièrement écrasant pour le prestataire dans le cas de réquisition d'établissement industriel ou d'hôtel en totalité, lorsqu'il est privé de toutes ses ressources par le fait de la réquisition, qui devient ici franchement inique.

Les réquisitions de vins la plupart générales dans la région du Midi ont en général été réglées à des prix suffisants peut-être même exagérés.

Inversement, les indemnités dues pour réquisition de bétail étaient souvent insuffisantes, parce que, sous l'empire de la considération de la valeur moyenne ou normale, ou objective, on laissait subsister les tarifs sans modifications pendant un an quelquefois. La part de bénéfice dans l'indemnité de réquisition n'était pas encore admise. Elle l'était au contraire dans l'achat à caisse ouverte.

Bientôt, à partir de fin 1916 la théorie générale de la direction du Contrôle est celle de la valeur normale tenant compte des causes de hausse directes inévitables, normales de la guerre mais exclusives des causes anormales (accaparement, spéculation). C'est un grand progrès sur la valeur normale et moyenne d'avant-guerre; on comprend qu'il faut atténuer la charge nette trop lourde pour le prestataire. On admet l'idée que l'indemnité de réquisition

peut comprendre un bénéfice normal équitable. Mais la discrimination effective entre les causes normales et anormales ne transparaît pas précisément dans les tarifs ministériels qui sont souvent arbitraires, très difficilement justifiables devant les tribunaux et souvent franchement insuffisants.

Néanmoins, les circonstances économiques de plus en plus difficiles rendent plus circonspect; on craint l'incidence d'indemnités par trop faibles sur la production. A partir de 1918, on admet nettement et officiellement, la part de bénéfice dans l'indemnité, en réglant les réquisitions de denrées et de bétail en particulier, selon les prix des achats à caisse ouverte, très suffisants, et en décidant que la taxe est la limite supérieure des prix de réquisition. D'ailleurs cela est normal et inévitable; du jour où l'on commence à taxer, il faut s'acheminer vers l'uniformité des prix.

En résumé, à partir de 1918, se dessine un mouvement très net qui vise à sauvegarder la production générale en atténuant la charge nette, en admettant la part très sensible quoiqu'équitable de bénéfice, incluse dans l'indemnité.

Nous ne dirons rien des Commissions départementales dont on a trop, à notre gré, entonné les louanges. Leur rôle pratique a presque été réduit à néant. Comme tous les organismes non doués de pouvoirs de décision, ils ont été consultés dans la pensée que l'avis recueilli ne sera qu'une pure formalité. Nous

sommes d'ailleurs en général ennemi des commissions, plaie généralisée de notre droit administratif. En principe, celui qui travaille doit décider, celui qui ne travaille pas utilement doit disparaître. D'utiles économies eussent pu être réalisées en supprimant cet élément encombrant retardant en général le règlement des indemnités.

Il n'en est pas de même des « commissions spéciales » du service de Santé, des terrains, etc..., dont le sous-intendant réglant les indemnités, fait partie et dans lesquelles, d'ailleurs, l'avis de ce fonctionnaire est suivi. Ces Commissions faites justement pour éviter si possible les Commissions départementales proposent directement les indemnités au ministre c'est-à-dire au contrôle, sur rapport du sous-intendant effectivement président et ces propositions sont le plus souvent rapidement sanctionnées. Ici, il y a eu véritablement œuvre utile.

Trop souvent, le règlement administratif des indemnités a été lent surtout lorsque le ministère a eu à intervenir. Cette lenteur rend la charge de la réquisition beaucoup plus lourde pour le prestataire. Il y a un sérieux effort à faire de ce côté. Quoi qu'il en soit, le règlement administratif est rapide comme l'éclair si on le compare au règlement judiciaire ! Lorsque ce dernier a à intervenir, avant la parution de décisions définitives attendues pendant des années, la pratique des acomptes, déjà usitée, eût dû être généralisée, leur taux augmenté.

Au demeurant, malgré des lacunes, l'œuvre de l'administration militaire a été puissante. Il faut lui rendre hommage. Enfin, il y a un point capital qu'il ne faut pas oublier : un des buts de la réquisition était de ravitailler les armées en campagne. Trois millions d'hommes ont été ravitaillés pendant quatre ans avec une maîtrise, une perfection peut-on dire, que l'on n'osait même pas désirer et qui ont excité l'admiration et la reconnaissance de tous. Il importe de s'en souvenir comme le pays tout entier s'en souvient.

La jurisprudence. — La jurisprudence a été anarchique, c'est là son plus grave défaut. Elle l'est encore d'ailleurs. Elle a employé tous les systèmes d'indemnisation. Tour à tour, selon le cas, la charge nette pesant sur le prestataire du fait de la réquisition s'est muée pour lui en un enrichissement, a été nulle, dérisoire, écrasante, du fait de l'extrême diversité des indemnités allouées pour des prestations similaires. Mais il faut reconnaître (et cela est au contraire à son honneur en une certaine mesure), que la jurisprudence a été frappée de la non-péréquation pratique des charges des prestations, et que, dans le désir louable de sauvegarder les droits de l'individu, elle a atténué la charge nette et s'est placée de plus en plus subjectivement en considérant la situation particulière du prestataire *in concreto*. Enfin, en général, au début plutôt nettement favorable à l'Etat,

elle a été très rebutée par les offres souvent arbitraires et insuffisantes de l'administration et est devenue en général de plus en plus hostile¹ à cette dernière et de plus en plus favorable² aux prestataires.

Théoriquement le système de l'arrêt du 6 mars 1917 est bon : il admet le cours commercial raisonnable rectifié, mais tenant compte de la hausse inévitable, du temps de guerre et comprenant une part normale de bénéfice. Pratiquement, nous avons vu qu'il s'accommodait de toutes les interprétations : il n'a nullement établi en jurisprudence le système très acceptable et judicieux quoiqu'un peu vague et imprécis, qu'il paraît renfermer.

La jurisprudence a donc conservé ses méthodes multiples et quelquefois opposées. Cependant nous avons vu qu'une certaine unité tendait à s'établir en faveur de cours commercial rectifié avec part de bénéfice et que depuis 1919, où la hausse formidable et continuelle des prix a fait alors un nouveau saut, le cours commercial pur et simple était pris en considération de plus en plus surtout lorsqu'il coïncide avec le prix de revient. La jurisprudence, dans son immense majorité n'a pas voulu admettre officiellement que la réquisition fût un impôt, qu'elle infligeât une charge nette au prestataire, mais en

1. 2. Nous prenons ces termes dans le sens qu'ils présentent seulement au point de vue des chiffres considérés, et pas dans le sens d'une partialité délibérée.

pratique elle a contradictoirement quelquefois atteint ce résultat sans uniformité dans l'application. A cela, il y a plusieurs raisons : le silence ou les contradictions de la loi de 1877 et de ses travaux préparatoires, la non-péréquation des prestations, les offres souvent trop faibles de l'administration, les termes de l'arrêt du 6 mars 1917, les interprétations postérieures de la Cour de cassation elle-même. La jurisprudence n'admettant pas que la réquisition soit un impôt, le résultat, c'est que, sous son égide, la réquisition n'en a pas moins été parfois réellement un impôt injuste et inégal, parfois une opération blanche, parfois, quoique plus rarement, une cause d'enrichissement pour le prestataire. L'anarchie régnante ne pouvait manquer de créer ce résultat dont les inconvénients ont été encore accrus par la lenteur somnolente et inconcevable de la procédure. L'exemple venait de haut.

Dans une aussi grave question que celle de l'indemnisation en général, la loi elle-même, comme en Allemagne, en Autriche, en Angleterre, en Italie même, eût dû intervenir. Elle seule pouvait et devait apporter une réelle, indispensable et salutaire unité. Il y a là une très grave lacune à combler. Elle eût dû faire partie de la préparation générale à la guerre, de l'action guerrière; elle devra faire partie d'une prévoyante prudence en face d'un avenir hélas toujours incertain.

SECTION IV. — APERÇU SUCCINCT DE QUELQUES CARACTÈRES QU'IL SERAIT DÉSIRABLE ET PEUT-ÊTRE POSSIBLE QUE L'IMPÔT DE LA RÉQUISITION PRÉSENTAT.

N'ayant aucune intention de nous poser en réformateur, nous serons très bref sur ce point si délicat. Il nous paraît néanmoins intéressant de signaler quelques idées directrices générales.

Au point de vue de la mainmise sur le patrimoine, la loi de 1877 en elle-même est remarquable. Il faudrait simplement l'appliquer en fait au point de vue de la répartition des prestations par les municipalités et user sur ces dernières de tous les moyens possibles pour que ce résultat capital fût atteint. Peut-être pourrait-on également, par exemple, au point de vue du bétail et des denrées, lorsque la réquisition régulière à l'intérieur ou à l'arrière, opère sur le « revenu » arriver par des prévisions et des répartitions minutieuses à n'effectuer dans la mesure du possible que des prélèvements en nature sans compensation, qui ne seraient pas exagérés, et éviter ainsi l'indemnité, source de complication très souvent indispensable pour atténuer la charge, mais qui n'est après tout qu'un pis aller.

On pourrait fort bien supprimer l'indemnité dans tous les cas pour le logement et cantonnement proprement dits, supposant chez le particulier la dis-

ponibilité de chambres ou pièces inutilisées, dont, sans la réquisition il ne retirerait aucun gain. Ici, la charge est légère, il n'y a pas lieu de l'atténuer par l'indemnité de causer un enrichissement au prestataire. Nous avons en vue simplement le logement ou cantonnement proprement dits avec cohabitation avec le propriétaire dans un local disponible, non l'occupation entière ou partielle d'un immeuble pour installation de services.

On pourrait également supprimer l'indemnité dans le cas de prestations très légères de certains objets mobiliers à condition qu'elles ne se renouvellent pas trop fréquemment. On tiendrait compte de cette fréquence. Pourquoi atténuer une charge insignifiante qui passe presque inaperçue?

Pour les réquisitions importantes et, en principe, celles qui pèsent sur un « capital » assez notable, l'indemnité est nécessaire. Il faudrait à ce point de vue distinguer entre les réquisitions opérées à l'avant, urgentes, lourdes, non réparties, et celles opérées à l'arrière ou dans le calme, qui peuvent être aisément réparties. Pour les premières il faut, presque en entier, supprimer la charge nette et allouer la valeur communément appréciée de l'objet (sinon on risque trop d'iniquité) et donner le droit de révision aux tribunaux judiciaires.

D'ailleurs notre législation ¹ a admis indirectement

1. Loi du 17 avril 1919, art. 2, *in fine*.

ce point de vue en assimilant ces réquisitions à des dommages de guerre, qui, eux, donnent lieu à réparation théoriquement « intégrale ». Pour les secondes, malgré la part d'arbitraire de la méthode, il faut, pour plus d'uniformité, établir des tarifs généraux *in abstracto*, comportant une petite part de bénéfice afin de ne pas décourager la production. Pour établir ces tarifs, on pourra employer des méthodes variées de calcul, cours commercial rectifié, prix de revient augmenté d'un petit bénéfice, valeur normale ou moyenne augmentée de la plus-value due aux causes normales de hausse du temps de guerre, etc...

L'essentiel est que le prix payé soit plus petit que le cours commercial de guerre qui comporte une trop grande part de bénéfice, mais qu'il soit supérieur au prix de revient normal afin qu'il comprenne, compte tenu des difficultés inévitables du moment, de production et de circulation, une part raisonnable de bénéfice pour ne pas rebuter l'individu. Pour plus de justice, ces tarifs devraient être établis par régions en tenant compte des conditions spéciales de la production et de la circulation et aussi de la situation générale professionnelle des prestataires. Pour plus de justice également, ces tarifs, au principal en eux-mêmes irrévissables, pourraient, afin d'atténuer l'arbitraire, être révisables par les tribunaux judiciaires pour une fraction du prix fixé, soit en dessous soit en dessus du taux lui-même du tarif. Cette méthode de révision

sur le taux de un quart en dessous seulement a été adoptée par la loi du 20 décembre 1914.

La réquisition étant un véritable impôt avec charge nette, on devrait en tenir compte dans l'établissement et la perception des impôts ordinaires.

Une ventilation devrait être opérée. Ceux qui subissent des réquisitions devraient voir leur part d'impôt ordinaire réduite en principe en tenant cependant un certain compte de la richesse; ceux qui n'en subissent pas devraient également, sous certaines réserves, voir leur part d'impôt ordinaire augmentée. Cela suppose certainement une organisation très méthodique et une comptabilité minutieuse, délicate et soignée. Mais il y a quelque chose à faire de ce côté.

Enfin, et cela est plus délicat, plus difficile, mais plus équitable et plus moral encore, il faudrait tenir compte, sous certaines réserves, des services militaires proprement dits dans la péréquation générale des charges de la réquisition et de l'impôt. Il est par trop affreux de voir des malheureux, qui, ayant passé cinq ans au front sous les drapeaux, voient indifféremment des réquisitions s'abattre sur leurs biens péniblement gérés par des femmes, des enfants ou des vieillards, alors qu'à ce point de vue, les chefs de famille restés chez eux et s'enrichissant à outrance ne sont pas frappés davantage ou le sont même moins car ils peuvent au moins protester sur place. N'en est-il pas de même pour les veuves, les orphelins de guerre.

mais surtout et par dessus tout les vieux parents, les vieilles mères ? Devant la mort, devant de si horribles malheurs, ne doit-on pas s'efforcer de toute son âme et de tout son cœur d'alléger pour le moins les charges matérielles et d'en répartir le poids sur ceux qu'un aveugle sort épargna ?

L'application sera dure et ardue, mais devant l'immensité de cette tâche, sachons élever nos énergies persévérantes à la hauteur d'un aussi noble but.

Ici comme dans toute œuvre humaine il importe avant tout de ne pas être uniquement prisonnier de la matière, et d'allier l'utilitarisme aux considérations morales les plus élevées et les plus nobles. Bien souvent contre « la froide déesse de la Raison » c'est le cœur qui l'emporte.

CONCLUSION

L'étude de la réquisition militaire est essentiellement une étude de guerre. L'organisation préalable de cette institution fait partie de la préparation générale à la guerre. Cette préparation est toujours, quoi qu'on puisse dire, d'une inéluctable nécessité dans l'état actuel du monde. Chez un grand peuple pacifique et libre comme la France, elle n'est qu'une sauvegarde pour l'avenir, et ne voisine nullement avec d'agressives et belliqueuses dispositions. Jamais, disait en 1914, à l'aube de l'universel incendie, M. le Président Poincaré, n'a été plus vrai le vieil adage que nous a légué l'antiquité. Ce rappel ne serait pas déplacé aujourd'hui. Le peuple de proie qui a tué 1.700.000 des nôtres et ravagé nos territoires n'est pas repentant. Devant les plaies encore saignantes qu'il a ouvertes, nous entendons son rire macabre ; ces

plaies, il prétend dans sa folle arrogance, ne jamais les panser.

Plus que jamais, inspirons-nous des géniales paroles de notre immortel Pascal : « La justice sans la force est impuissante, la force sans la justice est tyrannique. Il faut mettre ensemble la justice et la force, afin que ce qui est juste soit fort et que ce qui est fort soit juste ».

Vu :

Le Doyen :

F. LARNAUDE.

Vu :

Le Président de thèse :

RENÉ JACQUELIN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

APPELL.



